EC in

EC en

T R A N S I T I O N

REPORT ON TRANSITION -- YEAR ONE

Environment Canada Environnement Canada

Canada

92-02683/

CANADA'S GREEN PLAN

We think we can all be justifiably proud of the significant progress we have achieved in year one of Transition by working together as a team. Many of you have been involved in furthering the process of managing change in the department and for your tremendous efforts, we commend you.

We would also like to thank you for your contribution to this report. We hope that you will share with us the feeling of accomplishment that it brings in a job well done.

Year two of Transition promises to bring even more challenges. But we are confident that we are better prepared now to meet them, and that the rewards will be worth our considerable effort.

Len Good
Deputy Minister / sous-ministre

Nous croyons que nous pouvons être légitimement fiers des progrès que nous avons réalisés grâce au travail d'équipe au cours de la première année de transition. Bon nombre d'entre vous ont aidé à faire avancer le processus de gestion du changement au sein du Ministère. Nous tenons donc à applaudir à votre formidable contribution.

Nous voulons également vous remercier de votre collaboration à la rédaction de ce rapport. Nous espérons que vous partagerez le sentiment que nous avons bien accompli notre tâche.

La deuxième année de la transition laisse prévoir encore plus de défis. Il ne fait cependant aucun doute que nous sommes préparés à les relever et que les résultats que nous obtiendrons seront à l'image de nos efforts dans ce domaine.

Lorette Goulet
Sous-ministre délégué / Associate Deputy Minister

Environment Canada in Transition

Report — Year One

September 20, 1991

CANADA'S GREEN PLAN

Aussi disponible
en français

Overview

For a decade and more, Environment Canada has been beset by rapidly escalating public expectations, a complex and growing list of national and international issues, a dramatically heightened public profile, and dwindling resources. With all the dedication they have traditionally displayed, its Services — Conservation and Protection, the Atmospheric Environment Service, Parks Canada and corporate administration — have struggled to cope. They did succeed in introducing several new legislative and program initiatives. But in anticipation of even greater demands on the Department as a whole, one year ago Environment Canada embarked on an ambitious process of departmental renewal and managed change, dubbed "Transition."

Environment Canada under stress:

- escalating public expectations
- new national and global environmental issues
- heightened public profile
- dwindling resources

*While the **formal** process of Transition may be said to have started one year ago and was planned to take two years, the broad process of managing change at Environment Canada has both built upon, and catalyzed, a long list of initiatives by the Services. This report is intended to do justice to both — to show how Transition projects and Service initiatives are contributing to departmental renewal.*

Since the objectives of Transition and of the Government's program of public service renewal were so similar, Environment Canada took the decision to subsume the one under the other. Even so, the progress of Transition more than meets the requirements of PS2000, as this report demonstrates.

Environment Canada recognized that if the Department was to cope with its new and evolving responsibilities, it would have to be able to call upon the full energies, creativity and resources of all of its services. But the Department was swept up in a vortex of public expectations, diminishing resources, intensifying frustrations, and deepening distrust.

The Department, through the agency of Transition, had to come to terms with its weaknesses and become greater than the sum of its parts.

Transition's Three Challenges

The transition exercise had to tackle three challenges:

Transition's Three Challenges

- Gain Control
- Put our House in Order
- Institutionalize the Management of Change

1. *arrest the spiral in which the Department seemed trapped and gain some degree of control over the demands being made upon it;*
2. *put the Department's "house in order;"*
3. *and finally, "institutionalize" the Department's capacity to manage change, to both achieve and learn.*

1. Gain Control

Most immediately, Environment Canada had to break out of its spiral. It had to display departmental leadership, improve its departmental decision making, and begin to build cohesivity. Above all it had to create a single departmental vision. It had to start to behave like one cohesive Department and stop acting like three separate fiefdoms. This was the first challenge Transition had to address.

Environment Canada's Six Departmental Needs:

- Vision
- Knowledge
- Management Culture
- Operational Capabilities
- Human Resources
- Working Together

2. Put Our House in Order

Then having arrested the spiral and gained a degree of control over the demands being made upon it, Environment Canada had to "put its house in order." It had to become a Department with the confidence and credibility to meet its commitments, new and old.

Transition determined that Environment Canada would have to meet six distinct but very much interconnected departmental "needs." The six provided, in effect, the basis of a results model for the Transition process. Each of the six in turn became a category of Transition activity:

1. *To provide a clear context or VISION FRAMEWORK for departmental decision making consistent with the government's goal of sustainable development*
2. *To foster and utilize our KNOWLEDGE effectively*
3. *To empower MANAGERS TO MANAGE and STAFF TO TAKE INITIATIVE*
4. *To strengthen our DEPARTMENTAL OPERATIONAL CAPABILITY*
5. *To draw on the full CAPABILITIES of our employees*
6. *To WORK TOGETHER as one Department and with others through PARTNERSHIPS*

In its effort to aid the Department to meet these needs, Transition functions as a catalyst for initiative all across the Department and to make Green Plan delivery, departmental cohesion and PS2000 all achievable goals.

3. Institutionalize the Management of Change

The work of Transition will not stop when the six needs are met. Environment Canada must look beyond the conventional attributes of a well performing department and has to prepare itself to manage change indefinitely, to continually renew itself, to foster an achievement culture and become a continuous learning organization.

Transition: Year I

Environment Canada began its process of Transition by doing what needed to be done:

- — ***meeting the immediate requirements of the Green Plan;***
- — ***beginning to meet the test of departmental cohesion; and***
- — ***inaugurating the broader process of managed change.***

Transition Year One

- meet immediate requirements of Green Plan
- Build cohesion
- innaugurate managed change

Its efforts in the first year addressed the first challenge of arresting the spiral and began tackling the second. The Department's progress to date is significant, particularly in improving its operational capabilities and departmental cohesiveness. But success is precarious, and the broad process of departmental renewal is by no means complete.

Transition: Year II

Transition will:

- — ***complete** the work of the **projects begun** in the first year and **consolidate our progress;***
- — ***broaden the understanding of** and **participation in** the achievements of year one of **transition;***
- — ***"institutionalize" the process of managing change.***

Transition Year Two

- complete/consolidate year one
- broaden understanding/ participation
- institutionalize managed change

This report contains six sections:

i. *defining the problem: a Department under stress,*

ii. *diagnosis of the problem by senior management,*

iii. *parameters of the transition process*

iv. *Transition: the EC model of managed change,*

v. *EC's accomplishments in Year One and its expectations for the next year, and*

vi. *where EC is headed from a management perspective*

The "next steps," as they are called, are included in this report for two purposes: to generate a consensus that the general direction, intent and overall goals of Transition are correct, and to encourage further innovation by the Services and more cross service discussion of the ongoing process of managed change. In broadening the impact of the work of Year One and in shaping the work of Year Two, broad participation in the process of transition will be even more essential.

Contents:

- The Problem: Department under Stress
- Diagnosis: Montebello Analysis
- Parameters of Transition Process
- EC Model of Managed Change
- Year One Accomplishments and Next Steps
- Toward Continuous Learning and Achievement

The goal of the Government of Canada is "to secure for current and future generations a safe and healthy environment, and a sound and prosperous economy." *Canada's Green Plan, 1990*

Environment Canada's Vision Framework

VISION

Generations of Canadians, present and future, enjoy sustainable benefits through their environmentally responsible decision-making;

and the leadership and stewardship of Environment Canada are manifest in this achievement.

MISSION

Environment Canada demonstrates its environmental stewardship and its leadership by:

- acting to understand, protect and restore the ecological integrity of our air, water and land;
- advocating the sustainable use of resources;
- protecting our special places and species;
- preserving the environmental integrity of our north;
- fostering global environmental integrity;
- acting as a catalyst for environmentally responsible decision-making at all levels of society;
- minimizing the impact of environmental emergencies;
- promoting a maximum level of environmental stewardship across the Government of Canada.

VALUES

At Environment Canada, we value:

- the environment and its vital importance to the identity and well-being of present and future generations;
- our people and our working relationships relationships that are based on integrity, trust and mutual respect, and that respect and recognize the importance of intellect, energy, initiative, dedication and teamwork;
- the contribution of the natural and social sciences to environmentally responsible decision-making;
- the exercise by all Canadians of shared responsibility for a healthy environment made manifest in informed decision-making, consensus-building, consultations and partnerships.

OPERATING PRINCIPLES

At Environment Canada, management decisions and actions shall be directed to:

- continually improving service to our publics;
- demonstrating care for, and commitment to, our employees;
- achieving effective accountability and priority-setting;
- encouraging innovation and empowering staff.

I. Environment Canada — A Department Under Stress

Environment Canada:

- highly operationalized
- hightly regionalized
- science based
- wide range of services
- services enjoy hign degree of public support
- commitment to environment

Environment Canada is a large, highly operationalized (24 hour service), highly regionalized, science based Department which performs a wide range of services — all for the purpose of ensuring the health and well being of the Canadian environment and public. Its constituent services enjoy a high degree of public support, earned as in the case of the Parks, the Atmospheric Environment Service and the Canadian Wildlife Service in over a century of service to Canadians. Staff, irrespective of Service, all share in their commitment to the environment.

Since its inception in 1971, however, Environment Canada has undergone many changes — changes in its composition, its profile and in its resourcing. Parts of the Department — Fisheries, Oceans, Forestry — have come ... and gone. While other parts — Parks and Historic Sites have come ... and stayed. With each change in its composition the Department has had to refocus its mandate somewhat. The Services' well earned reputations for excellence in the performance of their traditional mandates did for a time insulate them from mounting public expectations.

As public concern for the state of the global environment intensified through the '70's and 80's, however, the Services came under pressure to shift focus and respond. Environment Canada, as a loose association of separate Services, found it more and more difficult to cope with public expectations of environmental action which seemed to grow in number almost exponentially. Increasingly impatient with excuses about jurisdictional complexities, and the evolutionary nature of science, the public with rising urgency demanded effective action — by Environment Canada and by every level of Government. The gap between public expectations of the Department as a whole and the capacity of the individual services to fulfil them was becoming intolerably wide.

EC's External Environment

- new, complex issues
- public expectations
- intensified public concern
- new role as horizontal influencer
- need for comprehensive federal environmental policy
- protracted, intensified restraint
- public service "reconceptualization"

The public's priority on environmental action led to the need for more comprehensive federal environmental policy and action. This in turn increased the demands on, and expectations of, Environment Canada as a leader and coordinator of the Government's environmental policy and program agenda. Its new role as a horizontal influencer of broad decision making — in cabinet, among OGDs and with an array of partners — further taxed the skills and structures of the Department, not to mention its resources.

Against a backdrop of protracted and intensifying restraint — expenditure controls, "Gulf War cuts", cuts in O&M, capital freezes, cuts in the management category, wage caps and freezes — and in an environment of public service "reconceptualization" — from Nielsen to PS2000 — the Services struggled to aid the Department in coping with its new roles and escalating demands. But the stress was becoming insupportable.

Even so, the Services did achieve some real successes — such as CEPA and the management of environmental emergencies like St-Basile, all the more remarkable given the level of stress under which the Department was operating. But while some programs managed to rise to new challenges and conduct their business in new ways, others were being worn down by the demands and were becoming, instead, defensive and fearful. And even those programs which had achieved notable successes were finding it increasingly difficult to innovate and explore options. Furthermore, it was becoming increasingly difficult for managers to even speak to staff of renewal and

EC's Internal Environment

- stress
- promise of Green Plan
- tensions
- outmoded "holding company" role
- defensive of A-base
- fearful
- limited departmental identity

managed change with any degree of credibility. The Services could ill afford the energy, the time or the resources to contemplate change. This led to a sense of uncertainty, of powerlessness and fear for their programs. The mindset of staff was characterized by frustration, resentment, even anger — at the continual reduction of their A-Base on the one hand and at being expected to do more with less on the other.

In 1988, Environment Canada senior managers reviewed the growing list of environmental issues on the global and national agenda and considered the environmental expectations of Canadians. The principal result was a proposal to create, with the input of all Canadians, a national environmental action plan — a Green Plan. But while the Green Plan emerged as the new vision of Environment Canada, the focus of many staff remained on defending their A-Base.

If, as senior managers believed, Green Plan embodied both the future of the Department and the solution to its difficulties, then it had to be made real to staff. But, given the stresses on the Department, even the promise of the Green Plan became an added source of tension. Since the Green Plan had to be developed under budgetary secrecy, program managers and staff could not be fully apprised of the real scale or details of the Plan. This in turn created resentment among staff who had been so fully involved in the public consultations. When bridge funding was granted by Treasury Board, it had largely to be allocated to the new tasks of drafting the Plan and to policy development in order to keep pace with emerging environmental issues which had implications for the government as a whole. The application of new resources to new responsibilities was perceived by many as yet another snub to the ongoing operations of the Services. And even the early presentations on PS2000 with its vision of a simplified, more responsible and open bureaucracy only fuelled scepticism among some elements.

Before the Department could hope to move forward boldly — as the Green Plan would demand — the Department and its Services had to change from a "holding company" and from being fearful and defensive; innovation and "joint optimization" of service delivery were essential. If the Department was ever to manage the demands upon it satisfactorily, never mind meet the challenges of the Green Plan, then it had to become greater, not less than, the sum of its parts; it had to become a cohesive Department characterized by trust and self-confidence.

Environment Canada required its own "break out" strategy, a strategy to break out of the cycle of spiralling expectations, diminishing resources, rising frustrations, and deepening distrust (diagram 1). The Green Plan, by providing direction, deliverables, and timetables, would naturally form a large part of Environment Canada's breakout strategy since it promised to clarify the Government's environmental agenda and in turn bring some predictability to Environment Canada's planning. But effective *delivery* of the Green Plan would demand that the efforts of the Department as a whole — not just within the individual Services — be focussed, channelled and closely coordinated, and synergies among the services be maximized.

In order to bring the efforts of the whole Department into close coordination, the departmental breakout strategy would first need to reduce departmental uncertainty and rebuild staff trust.

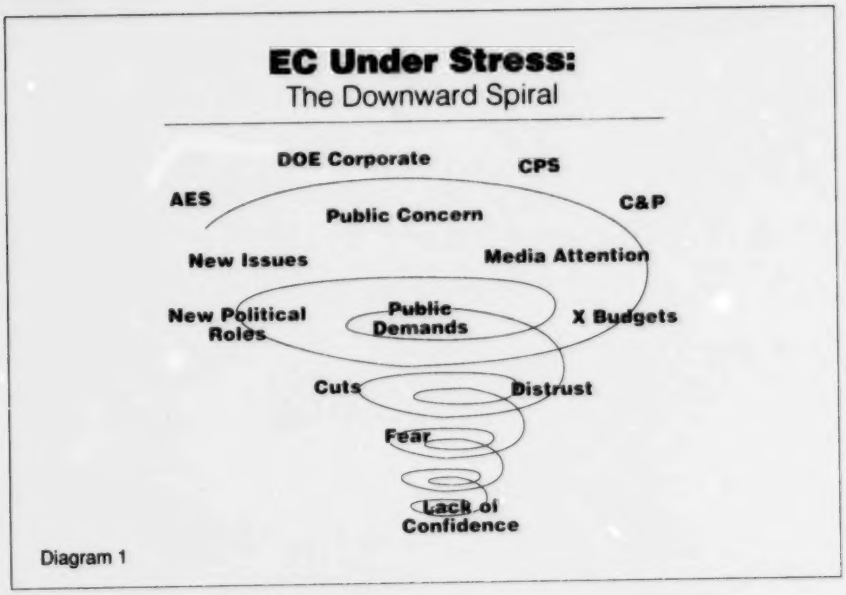


Diagram 1

II. "The Montebello Analysis"

In July 1990, Environment Canada senior managers met at Montebello to analyze the challenges facing the Department — most pressing among them, the proposed Green Plan — and to devise a departmental "breakout strategy" to reduce uncertainty, build trust and become a cohesive organization, to "get the Environment Canada house in order," so to speak.

While there were no absolute assurances that the Green Plan would actually come to pass, managers recognized that the Department would have to function differently. And if the Green Plan did come to pass, then delivering on the initiatives and programs it would contain would have to be the Department's first priority.

But the Department also had a responsibility to maintain a stable organization which would continue to deliver the ongoing operational services in which its staff took so much pride and which Canadians hold in very high regard. In order to deliver on its Green Plan commitments and at the same time preserve and enhance the excellence of its traditional services to the public, managers recognized they were going to require the confidence of both the public at large and their own staff. To these ends, the Transition Team began by gathering and assessing the impressions of the state of the Department held by departmental managers. Managers reported to the Transition Team that a lot of staff, whether rightly or not, perceived:

— scepticism, even cynicism, to be endemic;
— ad hocry to be the norm in departmental decision making;
— the Department to be increasingly centralized;
— the Department to lack the capability for effective decision making;
— the Department to be suffering from a secrecy syndrome;
— no effective priority setting to exist at the departmental level;
— new policy initiatives to take priority over existing programs, as if life began with Green Plan;
— no "vision and direction" for EC to exist despite the Green Plan;
— no value to be added to the work of the services by DOE corporate;

Staff Perceived:

scepticism
ad hocry to be the norm
increasingly centralized
lack the capability for effective decision making
secrecy syndrome
no effective priority setting
new policy initiatives to take priority over existing programs
no "vision and direction"
no value added by DOE corporate;
managers display little care for employees
no management culture

— managers to display little care or concern for employees and to accord little recognition of the work done in long standing programs;
— and no management culture worthy of the name to exist at the departmental level.

On the other hand, Managers could take some heart from the fact that:

Managers could take heart

staff displayed a high level of commitment to the environment

Department handled crises effectively

new programs/regulations successfully launched

willingness to embrace innovation

— staff continued to display a high level of loyalty and commitment to the environment and to line programs;
— the Department continued to handle crisis situations very effectively;
— a number of new programs and regulatory initiatives had been successfully launched;
— managers displayed a willingness to embrace innovation.

The challenges, simply put, were:

— the lack of departmental cohesion;
— the lack of trust;
— the lack of confidence;
— and the appearance that the Department lacked direction and purpose.

The task for the breakout strategy then was to rebuild each of these elements.

At Montebello, the managers dubbed Environment Canada's breakout strategy, "Transition." It was envisioned to be a process of departmental growth, of managed change. It was intended, in time, to reduce departmental uncertainty and to empower action, that is, to build confidence and trust by giving to staff and managers alike the tools and direction they required to do the jobs they wanted to do and knew needed doing.

Managers intended that Transition should have several attributes. They were adamant that Transition not be permitted to become a mere planning exercise. It had to be concrete; it had to be immediate in its impact, highly visible and of benefit to staff as well as managers. Transition had to balance the need for quick action with the need to gain insight into organizational change. Its focus had to be service delivery. Above all, managers themselves had to accept accountability for managing significant change and for transforming Environment Canada into a cohesive, better performing organization.

The Challenges

lack of departmental cohesion

lack of trust

lack of confidence

the appearance that Department lacked direction and purpose

Managers sketched a work plan of sorts for Transition; its efforts would have to answer the perceptions of staff with results, not process. It ought to employ a multi-faceted approach, phased in over time for the entire Department and tailored to reflect priorities and resource availability. The Department would have to demonstrate its capacity for effective priority setting by allocating resources to priority program delivery. And the Department would have to demonstrate tangible care and commitment to its employees by providing them with the tools, resources, management support, recognition and rewards necessary to empower them.

III. Transition: Parameters and Process

The Deputies set some parameters to the Transition process:

— Management Board would act as the steering committee for the process;

— a Transition Team — much along the lines of Councils for Change under PS2000, composed of respected members from the Services, would be established with a mandate to act as a catalyst for change, but that its formal mandate would be concluded in two years — there would be no formal bureaucracy established;

— the process of departmental renewal had to build upon rather than diminish the long standing excellence of the Department's constituent services;

— a departmental vision would be required to guide the process of departmental renewal.

Transition — Departmental Managed Change:

- concrete results
- quick action
- focus on service delivery
- managerial accountability
- cohesive organization

Inside these parameters, Environment Canada's managers sketched out a process for the conduct of Transition:

— recognizing that Transition could not accomplish everything at once and that the pressing requirements of Green Plan had to be met first, the process should concentrate at the outset on improving the Department's cohesiveness and capacity to deliver results.

— thereafter, participation in the process should be broadened to include departmental staff, clients, partners and the general public;

— even so, from the outset, by means of working groups and projects, some staff —representative of the various regions and services of the Department — should to some degree be drawn into the process;

— Transition would also employ projects and work with risk-takers in order to demonstrate a willingness to experiment and to reward change; projects were intended to provide a sense of moving forward, a sense of accomplishment;

— while the initial "building blocks" were tackled and credibility for the process was established, the project working groups and the Transition Team itself would keep the Services apprised of the progress of the Transition process — at least for the first year, after which communications mechanisms with a broader reach would be introduced;

— so as not to confuse the development and launch of the Green Plan, the drafting of departmental statements of Vision, Mission, values and operating principles would be carried out in several phases: first, limited consultation with staff; followed by the development of draft statements; then management endorsement; and only then, once the enormous task of launching the Green Plan was concluded, a broader process by exploration and endorsement by staff;

— finally, the whole Environment Canada process of Transition would be informed by the experience provided by the private sector as well as other government organizations seeking to effect managed organizational change.

The Transition Process

- transition team
- vision
- priority on Green Plan deliverables
- chewable chunks
- internal communications
- encourage risk-takers
- empowerment

The meeting at Montebello was a watershed in the history of Environment Canada. Managers had come to grips with the task of delivering on the Green Plan. But they had also moved to take control of the Department's future, to build the departmental capacity to manage change, to continually renew itself, to achieve *Kaisen* as the Japanese refer to it or *Bildung* as do the Germans. Managers were clear as to what Environment Canada ought to be able to claim at the successful conclusion of the Transition process. The Department ought:

After Transition — EC should:

- be able to meet its commitments
- possess a renewed sense of cohesion
- enjoy the confidence of staff and partners
- have institutionalize ongoing renewal

— to be able to meet its commitments;
— to possess a renewed sense of departmental cohesiveness;
— to have earned the confidence of its staff, clients and OGDs in the full spirit of PS2000 in meeting the challenge of helping Canadians to make environmentally responsible decisions;
— and to have "institutionalized" the capacity to continually renew as an organization in the face of mounting pressures and ongoing change.

It remained for the Transition Team and Management Board, however, to consider what should actually be done during the process. And in making their selection of initiatives, the Team and the Board had to consider what Environment Canada would be (or at least be committed to becoming) at the end of the formal process of Transition.

IV. Transition: The Made-In-Environment Canada Model of Organizational Renewal and Managed Change

In order to shape the EC model of managed change and the Transition workplan, the Transition Team consulted widely with the Department's managers, with senior managers outside the Department, and reviewed the literature on managed organizational change.

The requirement to deliver the Green Plan emerged as a fundamental preoccupation of managers and an early objective of the Transition process: to gear up the Department to complete the necessary developmental work on Green Plan initiatives and move quickly to implementation.

The Well Performing Organization Needs:

- vision and values
- knowledge
- client-centred management culture
- confidence in its systems
- skilled staff
- sense of shared endeavour

It was also abundantly clear that the Department had another urgent task to perform: to become one cohesive Department and stop acting like three separate fiefdoms. Everything which the Transition process might tackle had to have as its essential measure, the contribution which the activity would make to building departmental cohesion.

Third, it was clear that the Department would have to be capable of functioning in wholly new ways and of doing business in very different fora with new and different partners. Sustainable development, to which the Government and the Green Plan were committed, would require new skills in managing partnerships, consultations and negotiations, in intelligence gathering and in socio-economic and scientific data analysis — all of which the Department's conventional programs, systems and procedures would be hard pressed to continue to provide.

The Transition Team concluded that Environment Canada had, in the words of the Auditor General, to become a "well-performing Department." The Team did not take "well-performing Department" to imply that the Services were not themselves "well-performing." To the contrary, the excellence of the individual services in the performance of their traditional mandates — albeit recognizing the need to adapt to PS2000- had to become the basis of the well-performing Department. Service strength had to be transformed into departmental strength.

The team determined that a "well-performing" Environment Canada would have to meet six distinct but very much interconnected departmental "needs." Every organization in order to be "well-performing" needs:

- vision and a grasp of the values which define it,
- to use the knowledge it possesses effectively,
- leadership and the confidence to innovate,
- organizational systems in which it can have confidence,
- skilled and motivated staff,
- and a sense of shared endeavour.

The six "needs" provided, in effect, the basis of a results model for the Transition process: and each of the six in turn became a category of Transition activity:

Transition Categories of Activity

- to have a vision
- to foster our knowledge
- to enable managers to manage and staff to take initiative
- to strengthen our departmental operational capability
- to draw on the full capabilities of our employees
- to work together as one department and with others through partnerships

Transition Categories of Activity

1. **TO HAVE A VISION:** To provide a clear context or vision framewor for departmental decision making consistent with the government's goal of sustainable development

2. **TO FOSTER OUR KNOWLEDGE BASE**: To utilize our knowledge base effectively

3. **TO ENABLE MANAGERS TO MANAGE AND STAFF TO TAKE INITIATIVE**: To foster an empowering departmental management culture

4. **TO STRENGTHEN OUR DEPARTMENTAL OPERATIONAL CAPABILITY**: To deliver results that are client- oriented;

5. **TO DRAW ON THE FULL CAPABILITIES OF OUR EMPLOYEES**: To train and develop our human resources and build stronger relationships;

6. **TO WORK TOGETHER AS ONE DEPARTMENT AND WITH OTHERS THROUGH PARTNERSHIPS:** To nurture our departmental culture based on sustainable development as process.

By responding decisively to these "needs," the cohesive, well-performing Department would earn the operational credibility and the confidence to undertake **new ways of doing business**, to forge new partnerships and alliances, to leverage new resources and to multiply the impact of its effort — all for the purpose of achieving goals which otherwise would be beyond the grasp of the Department. Such effort would make Green Plan delivery, departmental cohesion and PS2000 all achievable goals.

Year One

- meet the immediate requirements of the Green Plan
- begin to meet the test of departmental cohesion
- inaugurate the broader process of managed change

In Year One, Environment Canada began its process of Transition by doing what needed to be done.

— meet the immediate requirements of the Green Plan;
— begin to meet the test of departmental cohesion; and
— inaugurate the broader process of managed change.

The Department's progress to date is significant (particularly in improving its operational capabilities and departmental cohesiveness) but success is precarious, and the broad process of departmental renewal is by no means complete.

Year Two

- complete projects begun and consolidate progress
- broaden understanding/ participation in transition
- institutionalize the process of managing change

In Year Two,Transition will need to:

— **complete** the work of the **projects begun** in the first year and **consolidate our progress;**
— **broaden the understanding of** and **participation in** the achievements of year one of **transition;**
— and **"institutionalize" the process of managing change.**

But what has actually been done to meet the six needs of the well-performing organization? More importantly, what remains to be done?

V. The Work of Year One and the Way Ahead

In an analysis and report of this sort, it is necessary to artificially separate that which in reality is not separate (diagram 2). Work done expressly to meet one of the six "needs" may readily meet several other needs. And so although a Transition activity may be listed under only one heading, it may have in fact contributed to meeting several organizational "needs" simultaneously. For example, the integrated monitoring project mentioned below contributes not only to "Knowledge Base" under which it is listed but also to "Working Together." At the risk of some repetition, however, several important cross-references have been recognized in the report.

Categories of Transition Activity
Gaining Control and Putting our House in Order

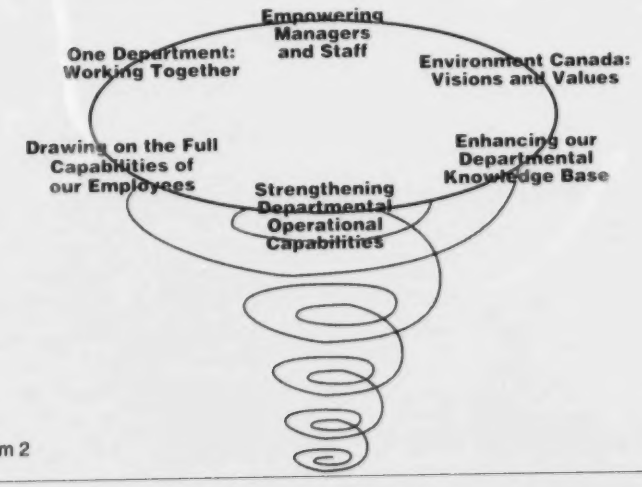


Diagram 2

The well-performing Environment Canada needs:

1. **TO HAVE A VISION**: To have a clear understanding of the context or **framework** within which it operates: ie.

If an organization's need for a vision and a grasp of its values were met, then the values which are shared by the Department would be recognized and respected by staff and managers alike and form the basis of a strong sense of departmental cohesion; the departmental mission in the service of Canadians would be clear to all; its vision,

Vision
Knowledge
Management Culture
Operational Capabilities
Human Resources
Working Together

while challenging, would be clearly perceived and attainable; the contribution of the Services to the achievement of the departmental Vision and to the performance of its mission would be explicit; its relations to OGDs would be valued and well managed; its contribution to the national agenda would be precise and articulate; and its place in the international context would be focused, constructive and informed.

Vision
Knowledge
Management Culture
Operational Capabilities
Human Resources
Working Together

We are well on the way to realizing this "well-performing" ideal organization. Practically every EC manager is or will be implementing a Green Plan or related initiative and, in the process, the program design is oriented toward working with Canadians to help them make better decisions for sustainable development. The Red River/Assiniboine Green Plan initiative is a case in point. Rather than a traditional water quality/quantity study, it has turned into an ecosystem study of the impacts on this area which will then enable the populace to understand what activities will be needed by all sectors of society to rehabilitate it. Managers have had to develop a program involving extensive consultations, partnerships with OGDs and the provinces, with the goal being sustainable development. The Fraser River and Atlantic Hotspots share these characteristics and build on the lessons learned from the Great Lakes, Greater Fundy Ecosystem, and St. Lawrence River initiatives. They are clear evidence of the link between Vision and delivery. All managers will be influenced by the green Plan philosophy and Vision framework. The task for Transition is to make this linkage explicit in the Framework and clear in the minds of all staff.

Objectives:

- draft vision framework
- identify values
- act upon operating principles
- broaden understanding of Vision framework

Hence, the objectives of this category of Transition activity are:

a. to clarify the context (the Government's commitment to sustainable development; continuing restraint; the need to share responsibility for environmental action; client-centredness, etc.) within which the Department operates; to forge a departmental Vision and Mission consistent with the Green Plan, shared by managers and staff, responsive to the statements made by Canadians during the Green Plan consultations and sensitive to the realities faced by the Department;

b. to identify the values held in common by all staff irrespective of Service, as a basis for building a strong departmental culture;

c. to ensure the departmental operating principles are acted upon quickly;

d. to broaden understanding of the vision framework and its constituent concepts, most notably: environmentally responsible decision making; sustainable benefits; ecological perspective; shared responsibility; valuing knowledge and working relationships based on mutual respect.

Year One Accomplishments. In September 1990, the Vision exercise was undertaken. After conducting in-depth consultations with Management Board members, a consultant's report (December, 1990) became an important building block for a "made-in-EC" Vision exercise. The project was then taken over by the Transition Team in January, 1991, and through the process of key consultations with selected members of the management cadre and focus group testing of the operating principles with staff in five centres, a Vision Framework consisting of:

— vision statement
— mission
— values, and
— operating principles

was endorsed by Management Board in June, 1991. Environment Canada has entered into Step two of a six step implementation process: following endorsement by Management Board, managers are consulting with their groups throughout the Department, for further refinement of the Framework; a departmentally endorsed Framework will emerge and begin to take hold; it will be measured against initial practices, possibly refined further, all the while building commitment and buy-in.

Accomplishments:

- Vision endorsed by Management Board
- Department endorsement process begun

Impact. Already the impact of Green Plan, the Vision Framework and of the work of Year One are becoming apparent in the way the Services conceive of their departmental and environmental role. The Atmospheric Environment Service, for example, reports that the Green Plan and the Vision Framework are being used to clarify for managers and staff the importance of its shift from its traditional role of weather service to that of an **atmospheric** environment service and that the Framework is prompting the Service to broadly reconsider the purpose and uses of its atmospheric monitoring which at present is conducted almost exclusively at airports and supports its forecasting but which could be linked much more fully to the Department's integrated environmental monitoring.

Next Steps:

- understanding
- dialogue
- commitment
- Implement Operating Principles

Next Steps. In Year Two, EC is committed to extending the Vision process throughout the organization so that staff can identify themselves in it and as an organization, we:

a. provide information to our staff so that they can fine tune the language and gain an **understanding** of the Vision Framework,

b. dialogue (ie. participation and involvement) with our staff so that we come to mutually agreed **acceptance** of what the vision framework means for EC,

c. earn commitment and **contribution** to continuing process of implementing the framework. The significance of this Vision Framework to the successful implementation of the Green Plan is such that we will want to make every effort to accelerate this process through workshops, training Transition implementation facilitators, a National Managers Conference, accountability regime, senior management visits, and other communication tools.

d. **implement the Operating Principles**. (see Section 3 below)

Once the Vision Framework has received the endorsement of the whole Department, it will be incumbent on EC managers to engage our publics in a dialogue on its implications for shared responsibility (ie. roles and responsibilities) and the achievement of sustainable development.

2. **TO FOSTER OUR KNOWLEDGE BASE**: To **manage and use the Department's knowledge base** (ie. its science, social science, technology development, science related activity and analysis) effectively in departmental decision making, program design and policy making; **and to provide its clients with timely access** to its knowledge base, in support of their environmental decision making.

Any well performing organization knows to use its knowledge — its intelligence, its analysis and its research — to the greatest effect in shaping its decisions and products. Environment Canada as a knowledge-based Department is especially mindful of this fact.

The external credibility of Environment Canada resides in its knowledge base and in how it is communicated to our publics. If **sustainable development as process** means working toward consensus decision making, then we must assist Canadians to make wise decisions affecting the environment with full knowledge of the implications of their decisions. To this end, the translation of data into knowledge and its prompt and accurate transmission to the public will be critical, provided we listen and consult fully with our publics to ensure that we are being responsive to their needs.

By the same token, the internal credibility of the Department resides in how well it uses its environmental and socio-economic knowledge in its own decision making. Its effective use in departmental decision making is as critical in earning the confidence of staff as is the transparency of the Department's knowledge to clients in earning theirs.

Objectives:

- departmentally managed research and analysis
- link science to decision-making
- clients' ready access

Hence, the objectives in this category of Transition activity are:

a. to see that the Department's scientific research and analysis are managed well;

b. to insure the results are used effectively in departmental decision making;

c. to ensure clients' ready access to the environmental knowledge and information they require.

Accomplishments:

- review of science
- eco-system perspective
- integrated monitoring

Year One Accomplishments. As a result of a consultant's study and accompanying discussion of the state of departmental research, there is a better understanding of the important role the social sciences play in implementing sustainable development, in addition to traditional pure science. There is also better awareness that the demographics of our scientific community will require early attention. As we move toward an ecosystem perspective, we will want to better integrate our science and monitoring programs and work more closely with OGDs and the provinces and municipalities in this endeavour. Recently, C&P has taken a number of steps to better integrate science into the decision making process, eg. research institutes' input to Plan Action St. Laurent assessment, pulp and paper regulation development and environmental assessments. A transition project on Integrated Monitoring is underway. A transition project on the EC Water Program was also undertaken to determine how this program and its resources can better be applied for sustainable development.

Impact: The real achievement however is the heightened awareness across the Department: of the real value of the departmental knowledge base; of its potential, if it is applied in an integrated fashion, to enhance departmental decision making; and of its importance in building the Department's credibility with its publics.

Next Steps. Based on the better understanding gained in Year One, we are currently reviewing the content and direction of scientific R&D and related delivery and management issues with a view to improving the delivery of science in the department. At the same time, we will be conducting a series of workshops with our senior managers on how to achieve better linkages

Next Steps:

- R&D Management
- Stronger science–policy linkages

Vision
Knowledge
Management Culture
Operational Capabilities
Human Resources
Working Together

between policy/intelligence gathering and science and integrated monitoring so that we can better anticipate and investigate emerging issues and set priorities to cope with them. Because the ecosystem concept is one that requires a better understanding, EC has conducted some initial workshops and has a pilot project underway. Further Department efforts will be needed. The strategic use of information technology will be the subject of another workshop to gain a better understanding of public information needs and how technology can be used to assist us.

Vision
Knowledge
Management Culture
Operational Capabilities
Human Resources
Working Together

3. **TO ENABLE MANAGERS TO MANAGE AND STAFF TO TAKE INITIATIVE**: to foster **a departmental management culture based on trust:**

> *If the organizational need for leadership and initiative by staff were met then the management culture of an organization would be characterized by innovative leadership, consultation and client-centred program design, creative program delivery, participative decision making, delegation, goal setting, performance monitoring, risk taking and two-way internal communications.*
>
> *But above all, such a Department would become and remain that way by empowering its people. The departmental management culture would function to challenge, stretch and encourage staff to grow by giving them authority, responsibility, support and autonomy.*

The objectives of this category of Transition activity are:

Objectives:

- clarify management responsibilities
- enhance capability
- participative management
- empower

a. to clarify management and staff responsibilities in an empowerment environment;

b. to enhance management capability and leadership;

c. to foster a supportive and participative management style;

d. to empower managers and staff.

The Lessons of Past Successes. To ensure that the work of Transition was responsive to the realities of the Department, an essential element in the Transition strategy was to learn from and build upon past departmental successes. Especially valuable lessons were to be learned from the implementation of the Plan Action St. Laurent. In 1989, EC had been faced with the challenge in implementing the St. Laurent River clean-up program. With a fraction of the Pys anticipated, with concrete results to achieve, eg. reduction of 90% of toxics from the 50 largest polluters over 5 years, but with sufficient funds to carry out this program, we have an early example of what an innovative approach to service delivery could achieve. The managers were told what had to be done and were given the authority to carry it out. Innovation and risk-taking were encouraged, eg. partnerships with the Province of Quebec and industry, contracting-out service delivery, and an acceptance of the risk by management. Based on this success, we extended this approach to the full range of Green Plan initiatives through Green Plan Initiative Management Contracts and the Internal Review Committee process (see below).

Year One Accomplishments. To strengthen our management culture — or the way we manage — has many elements:

Vision
Knowledge
Management Culture
Operational Capabilities
Human Resources
Working Together

a. to clarify management and staff responsibilities in an empowerment environment:

- **Results-based Management Contracts**. The Internal Review Committee, with the Associate DM and ADMs as members, has been responsible for Green Plan implementation. The Green Plan deliverables were arrived at after extensive public consultation and are results-based. Initiative management contracts have been developed for each Green Plan initiative to demonstrate how — through innovation and risk-taking — those results could be achieved with about one-half the PYs originally programmed.

- **Service levels/performance indicators.** Library Services have such indicators in place. In Administrative Services, Purchasing and Accommodation have established separate service agreements with performance indicators.

b. to enhance management capability and leadership;

- **Removal of barriers and disincentives.** In 1986, an internal review of barriers and disincentives was undertaken by senior managers. Although many actions were taken as a result of this report, these actions had not been communicated to our staff. This became an early Transition project and a report was finalized and communicated in February, 1991. A work simplification project is underway at CPS.

  In undertaking a major training and workplace simplification program in staffing two years ago, our Department improved staffing practices for managers, administrative officers and human resources officers alike: over one thousand managers have been trained in the new process and the number of forms used in the staffing process has been significantly reduced by combining data and eliminating duplication.

- **Delegation.** A Bulletin on existing delegations, along the lines of the TBS publication "Did you Know That.....?" was issued in July, 1991. Recently, the Minister has approved new delegations in which the principle of full delegation as far down as possible at EC was implemented. A Bulletin on this is currently being prepared.

  By achieving Treasury Board approval for delegation of authority to the Minister to approve terms and conditions for new individual contributions not exceeding $250,000, the Department has reduced the amount of paper flowing between the Department and Treasury Board, and has assured a quicker turn around time to deal with our clients.

- **Reducing Management Layers.** In accordance with TB direction, a delayering program and a reduction in senior management complement within prescribed targets is being implemented.

c. to foster a supportive and participative management style;

- **Recognition and Reward.** The Atmospheric Environment Service, for example, has actively used its awards program, extensively in some areas, to improve morale. In the last three years, approximately 150 Citation awards have been presented within AES. All regions have

Accomplishments:

- Results-based Management Contracts
- Service levels\performance indicators
- Removal of barriers and disincentives
- Delegation
- Reducing Management Layers
- Recognition and Reward
- Technology
- Improve internal communications
- Innovation
- Go Green at work

presented at least one regional citation. Departmental citations have also been presented to at least one person in every region and almost all directorates. A number of groups have also established their own branch level awards. C&P, Atlantic Region, has put in place a survey of its $200. instant award program to assess the impact on motivation and productivity (6 month intensive application of the program) and then to determine what improvements, if any, are required for a more effective rewards program.

- **Technology.** EC relies heavily on technology. Recent applications of technology include the translation of weather services; this is largely carried out by computer with minimal translation services. A computer training program for the disabled persons is currently being used by departmental employees and employees from other government Departments. In order to reduce paper burden and time lags, electronic financial authorization and authentication (EAA) and electronic data interchange (EDI) protocols have been developed. Implementation will be considered in conjunction with the Office of the Comptroller General over the next 12 months. Automated Workplanning Systems are being implemented selectively at Parks.

- **Improve internal communications.** A number of techniques to improve internal communications have been adopted, such as DMs visits to the regions. Management Board, IRC, the emerging role of Committee of Regional Executives (CORE), regular video-conferencing, consultations by Transition Team members and selected focus groups meetings. However, good internal communications is just something we can never have enough of. It has to start with our managers and we have to ensure a corporate culture that fosters good **two-way communication**.

d. to empower managers and staff.

- **Innovation.** Innovation in service delivery has been a hallmark of the way EC does business.

  — The Environmental Partners Program — some of its projects leveraging as much as $6. for every federal dollar invested — is becoming characteristic of the way we do business.

  — Implementing the Green Plan has required us to foster innovation in service delivery to an even greater extent. All managers have had to identify new ways of doing business in their Green Plan Initiative Management Contracts — whether through partnerships, contracting-out, shared responsibility, service level adjustments or reallocation from A-Base — before the Internal Review Committee could be satisfied that the manager could successfully implement the initiative with limited resources.

  — The government owned, contractors operated (GOCO) model is perhaps the most important example of innovative service delivery in government. Effective July 1, 1991, the management of the Wastewater Technology Centre, one of Canada's foremost environmental facilities, was transferred with the enthusiastic support of its employees, to a private sector company. Under the GOCO arrangement, employees continue to enjoy the salary and benefits they received in government, and in addition, are able to participate in the development, marketing and sales of their

innovations while sharing in the profits. This revitalization of the Centre has led to a greater sense of mission and teamwork and, it is expected, an entrepreneurial and profitable technology business.

— EC is in the forefront of implementing Operating Budget pilot projects. Managers, with the assistance of Finance and Administration, have negotiated an understanding with Treasury Board Secretariat, allowing us to test this new way of doing business, which is scheduled to be implemented across government on April 1, 1993. There are 5 pilots presently underway.

- **Go Green at Work.** In December 1990, the Department launched the Go Green at Work campaign, across the country. A voluntary, bottom-up campaign to reduce the adverse effects of the EC workplace on the environment, it has brought about such changes as the regular use of the clean side of memos as telephone message and note paper, the recylcing of glass and cans, switching to reusable coffee cups and utensils in lunch rooms and recycling paper envelopes, publications, etc. as a matter of course. Management has provided the framework for the program by endorsing and supporting the Go Green employee committees, facilitating the spread of ideas and acknowledging the contributions of individuals and groups.

Impact: The principal impact of this category of Transition activity is that the essential elements necessary for empowerment of managers and staff **are beginning to be put into place.** The internal review process has encouraged managers of Green Plan initiatives, in response to clear deliverables, to be creative with the resources available and to innovate; it also affords them the support of senior managers and their share in the risk. More can be done to turn the Internal Review process into an empowerment tool. And Transition projects like the Atlantic Integration Project functioned expressly to encourage regional staff to be as creative and innovative as possible within a wide range of options.

Next Steps. What was started in Year One will continue into Year Two and beyond:

a. to clarify management and staff responsibilities in an empowerment environment;

- **Integration of A-Base and Green Plan Deliverables.** As we proceed to integrate A-Base and Green Plan deliverables and, in the process, to continue to set priorities, there will be an opportunity for managers to use the IRC process and Initiative Management Contracts as an empowerment tool to:

  — identify further barriers and disincentives
  — request further delegations
  — provide further opportunities to innovate and share risk
  — set performance expectations which, if exceeded, would justify appropriate recognition and reward
  — identify further investments in technology and human resource training needs.

- **Service levels/performance indicators.** Human Resources Directorate

Next Steps:

- Integration of A-Base and Green Plan Deliverables
- Service levels\performance indicators
- Implementing EC Operating Principles
- Develop a departmental internal communications policy and strategy
- Informatics in improving service to the public
- Encourage further

Vision
Knowledge
Management Culture
Operational Capabilities
Human Resources
Working Together

has undertaken a project to establish service levels with its clients. Evaluation methods are being developed. Finance and Administration is currently reviewing its service levels with a view to completing "value added" services agreements. As part of a client-oriented, results-based approach, we will want our managers to develop key performance (critical success factors, not detailed process) indicators that will enable us to better evaluate progress and achievements. The Green Plan Initiative Management Contracts will be revisited with a view to strengthening performance indicators.

- **Implementing EC Operating Principles.** We must "walk the talk." In Year Two, the ADMs and in turn all managers will be expected to concretely act upon the Operating Principles in the Vision framework.

c. to foster a supportive and participative management style;

- **Develop a departmental internal communications policy and strategy.** In consultation with managers, we are searching for effective mechanisms to improve internal communications and gain acceptance for increased accountability in this area. It is recognized that training in this area (see Section 5) can play an important role. Improved two-way inter-service communication will also be important.

- The role of **informatics** in **improving service to the public** will be assessed, ie. a workshop on strategic uses of information technology.

d. to empower managers and staff.

- **Encourage further innovation.** As we prepare to move to Operating Budgets, we will want to encourage some more managers to look at Operating Budget pilot projects as a component of the way they do business in their Initiative Management Contracts for 1992.

  Over the next year, the Industrial Programs Branch of Environment Canada will serve as a pilot for the implementation of Total Quality Management concepts. A multi-level core team will be formed within the Branch to develop a mission, systematically identify opportunities for improvement, increase the level of value added work and increase customer satisfaction. All employees will be directly involved.

Vision
Knowledge
Management Culture
Operational Capabilities
Human Resources
Working Together

4. **TO STRENGTHEN THE DEPARTMENT'S CAPACITY TO DELIVER RESULTS AS A DEPARTMENT:** to strengthen its processes of departmental decision making and ensure its services are client-oriented.

   If an organization's need for confidence in its systems of management and program delivery were met then its processes of decision making would be participative; its decision making and policy development would make effective use of the Department's knowledge and analysis; its operating procedures would be clear and consistent yet flexible and sensitive to changing conditions; resources would be allocated and priorities established efficiently, effectively and in an integrated manner; accountabilities would be results based; and, above all, the focus of departmental decision making and program delivery would be the clients' needs and preferences.

In reality, strengthening the Department's capacity to deliver its services to Canadians was a critical first step for the Transition exercise both in meeting the immediate challenges posed by the Green plan and in gaining the confidence of managers, employees, partners, and clients alike.

Vision
Knowledge
Management Culture
Operational Capabilities
Human Resources
Working Together

The objectives in this category of Transition activity are:

a. to create departmental processes for setting priorities and allocating resources which enhance program performance and establish appropriate service levels;

b. to reinforce departmental consultation mechanisms to ensure client-orientation;

c. to clarify departmental responsibilities for program delivery, ie. objectives setting, roles, accountabilities and results measurement;

d. to ensure ongoing efforts to improve efficiency and effectiveness so as to reinvest savings in improved service delivery.

Objectives:

- departmental processes for setting priorities and allocating resources
- departmental consultation mechanisms
- objectives setting, roles, accountabilities and results measurement
- improve efficiency and effectiveness

Year One Accomplishments. EC's ability to deliver on its programs was advanced by improvements to its decision making processes and systems and by initiatives directed to improve its efficiency and effectiveness as a Department.

a. to create departmental processes for setting priorities

- **Departmental Participative decision making.** Management Board (the senior decision making mechanism on resource allocation issues, including regional representatives) and the Internal Review Committee have enabled us to come together at the senior level in a collaborative way to meet the challenge of Green Plan implementation.

b. to reinforce departmental consultation mechanisms to ensure client-orientation;

- **Consultations**. The Green Plan consultation process — involving Ministers and senior executives — is one of the most comprehensive consultation initiatives carried out by Government. As well — on an ongoing basis — EC Parks Service has consulted this past year with the handicapped and seniors in order to facilitate access to parks and historic sites; natives are equally consulted as a matter of course. The Parks planning process requires public consultation — client surveys are regularly conducted by Parks to evaluate service delivery; AES, Pacific Region, has developed a mass marketing campaign to determine the public's needs and entered into a partnership with the Joint Fish Committee and the Greater Vancouver Regional District for special short-range weather forecasts for specific districts.

Accomplishments:

- Departmental Participative decision-making
- Consultations
- Results-based management
- Improving departmental accountabilities
- streamlining corporate functions

c. to clarify departmental responsibilities for program delivery,

- **Results-based management.** In 1990, C&P produced a report on on results management/program effectiveness in which the needs of its clients and the results (not process) to meet those needs were articulated. Measuring results can assist managers by providing an indication of progress in meeting targets, and by identifying weaknesses and strengths in the delivery of programs or in the

strategies selected. This information is also useful in establishing new goals and targets or for requesting changes in resource allocations. All services are now developing results management frameworks.

- **Improving departmental accountabilities.** The DOE accountability Regime involves setting the goals and targets for program results, specifying resource requirements, delegating authority, joint program monitoring of progress and mutual agreement on corrective action when required. We have moved gradually to a forward-looking strategic DMs/Management Board-driven, Results-based decision making and Accountability Framework by correcting identified deficiencies, accommodating relevant factors and incorporating desirable attributes for an effective departmental accountability regime:

  — Results-Based Departmental Accountability Framework

  — Management contracts

  — Resource flexibility for the DM/Management Board — Departmental Credit Note System — the first step in establishing the DMs' resource flexibility ($/PYs) to deal with unforeseen priorities, resource allocation.

d. to ensure ongoing efforts to improve efficiency and effectiveness so as to reinvest savings in improved service delivery

- The **streamlining** of certain **corporate functions** particularly at headquarters leading to a reduction of overlap and duplication, eg. administration.

- A **value-added approach to overhead functions** to ensure more effective service delivery of support functions, eg. finance and administration, policy function. A Transition project reviewed all corporate functions from an efficiency and value-added perspective and managers are proceeding to implement the consultant's report. A Transition Project on Publishing will enable EC to realize greater corporate returns for our investment and a project on Informatics will equally lead to more effective service delivery.

- **Integration of** service delivery (see Section 6).

Next Steps:

- Building on our Successes: Clients Surveys
- Departmental Results-Based Decision-Making and Accountability Regime
- Management Reviews

Impact: The improvements in departmental decision making and resource allocation instituted through the IRC process have had a very tangible, even dramatic, impact on Green plan delivery and are starting to be felt in the effectiveness and efficiency of program operations. Most important, the improvements to departmental decision making systems are supportive of staff empowerment.

Next Steps. Actions will be taken pursuant to the reviews/processes put in place in Year One, such as, streamlining of Finance and Administration in the NCR. In addition,

b. to reinforce departmental consultation mechanisms to ensure client-orientation;

- **Building on our Successes**. EC has a long history and involvement in the development of good practices for consultation. It played a major

role in the development by the Niagara Institute of the Public Participation Handbook. The Remedial Action Plans — started on the Great Lakes — are a model of public participation in decision making. A Transition project to capitalize on our experiences in Consultations and Partnerships is underway and the results of this review will guide us in the further evolution of increased consultation and partnerships.

Vision
Knowledge
Management Culture
Operational Capabilities
Human Resources
Working Together

One goal of the Canadian Parks Service is to provide a client-related level of service at each location by the end of the century and they employ a variety of techniques to that end. Client surveys, used extensively to improve the kind, amount and quality of services to the public at national parks and national historic sites, have become more efficient and effective in recent years. In 1984, the Canadian Parks Service added a new element to its park management planning process, the Visitor Activities Management Process (VAMP). It is specifically designed to make use of client surveys to determine the expectations, needs and preferences of the park visitor. Over 600 staff have been trained in VAMP with significant results. Visitor client surveys, for example, have resulted in a more efficient targeting of levels of service on client needs: at Fundy initial cost estimates and specifications for campground redevelopment were significantly revised and reduced. Also, client surveys are being used for enriching or renovating facilities to meet new market needs or, in the case of access for people with disabilities, meeting newly legislated mandates for service. A fast-tracked planning approach is being used to incorporate client surveys, public interest group advice ideas into plans for all parks and sites.

c. to clarify departmental responsibilities for program delivery

- **Departmental Results-Based decision making and Accountability Regime**: For the next Departmental Planning Cycle, implement an Integrated Corporate level Priority Setting/Resource Allocation and Planning Process linked to the Government Policy/Priority Framework and move gradually to a Departmental Results-Based decision making and Accountability Framework reflecting the vision of DOE, supported by a clear framework of delegation of responsibilities and associated accountability (July 1992). Work begun in AES and C&P on their results based model will start to have an impact. Other Services are improving/developing their own models.

d. to ensure ongoing efforts to improve efficiency and effectiveness:

- Implementing **Management Reviews**
- Greater **linkages between policy, science,** trend analysis and decision making (see below Section 6).

5. **TO DRAW UPON THE FULL CAPABILITIES OF OUR EMPLOYEES**: To **nurture the Department's working relationships** in order to aide our people to achieve their self-set goals and the goals of the Department and to meet new personal and departmental challenges:

Vision
Knowledge
Management Culture
Operational Capabilities
Human Resources
Working Together

if the organizational need for skilled and motivated staff were met, staff would be challenged, encouraged and developed; they would be given power to act and to use their judgement. The values, attitudes and

policies of the Department would be based on an overall sense of caring and the belief that performance is a product of people who care rather than systems that control. Managers would recognize the necessity of, and the opportunities available from managed change. Essential new skills would be incorporated into the Department's human resource planning, policies and practices, in program design and delivery and in the management of information and communications. Managers would understand and be sensitive to emerging human resource issues.

The objectives in this category of Transition activity are:

Objectives:

- respond to Government's Human Resource objectives
- Departmental training better integrated with operational needs
- emerging human resource issues and managing change
- culture carriers

a. to be responsive to the Government's human resource objectives;

b. to ensure that training is better integrated with ongoing operational needs, including the need to manage change and to be capable of accepting further delegations;

c. to assist managers to understand the many new and complex emerging human resource issues involved in managing change;

d. to foster culture carriers and to be particularly attentive to the director/supervisor/chief group as an important component of managing change.

Year One Accomplishments. While the services have individually pursued training and development programs and the Department has maintained a corporate perspective on its human resources, EC has committed itself to developing a departmental perspective on a broader human resources management approach to develop better relationships among and between staff and management. This requires a genuine commitment to creating a "family" spirit. What is perhaps somewhat unique to EC is the very real commitment of its staff to what this Department stands for. Hence, the challenge for management is to build on this commitment to the environment as a basis for building stronger personal bonds and relationships.

Accomplishments:

- Working with Disabled Employees
- Employment Equity
- cross service, ecological understanding and training
- Employee involvement in effecting change
- Upward feedback
- Management leadership

a. to be responsive to the Government's human resource objectives;

- **Working with Disabled Employees.** Environment Canada has taken the lead within the federal government through a unique program that provides comprehensive services for people with disabilities to access computer systems.

  Through a partnership with Digital this program, reported to be a leader in North America, assesses the needs of people with varying types of disabilities and determines the computer technology system that would best suit them and their training requirements. The specialized technology involved can range anywhere from minor software adjustments to accommodate some mobility impairment to an advanced voice recognition system for people unable to type or a screen reading system for people who are blind.

  These services are offered at no charge to employees of Environment Canada and to employees of other government departments on a cost recovery basis. Twenty employees have started the program since it began in February 1991.

- **Employment Equity.** The Department is placing greater emphasis on employment equity, and has instituted measures to determine reasons for job turnover involving minority groups. In addition to sending an exit questionnaire to the homes of former employees to find out the "real" reasons they left the Department, each Service has set up a committee composed of employee representatives belonging to minority groups, as well as a personnel representatives. To identify problems experienced in the workplace by minority groups, a survey on attitudes was conducted in June, 1991. A committee has been set up to propose solutions where problems were identified. Networking of senior women at EC and a pilot development program including a "mentor" system for junior staff are in place.

  Government reports have indicated that minority groups are usually less represented on training and development programs and therefore might obtain fewer promotions. With this in mind, the Quebec Parks Service has launched a pilot project whereby members of minority groups will be specifically offered more training and development opportunities. The results of this project will be evaluated at the end of this year. In addition, in order to assist talented employees who have difficulty progressing out of the support categories, a development program designed for their particular needs was recently launched.

b. to ensure that training is better integrated with ongoing operational needs:

   - building **cross service, ecological** understanding and **training**.

c. to assist managers to understand the many new and complex emerging human resource issues involved in managing change:

   - **Employee involvement in effecting change**. A project is underway in the Human Resources Directorate whereby each employee is asked to identify ways to simplify his/her work processes. Five focus groups were conducted in March, 1991, on the Operating Principles. Our staff will be encouraged to become spokespersons for sustainability by acquiring a deeper understanding/training in the work of all services.

   - Encourage managers to become more responsive to the needs of their staff by experimenting with **"upward feedback"** (but not evaluations) mechanisms. Four pilots are being conducted.

d. to foster culture carriers:

   - **Management leadership.** While it is recognized that leadership must start at the top, the critical element in moving EC forward will be the commitment to change its "culture carriers" — management (broadly defined) at all levels. A sustained effort at understanding, and providing increased opportunities for dialogue is being undertaken by the ADMs, with the full support and encouragement of the DMs. Training programs will be encouraged.

Impact: Given the enormous importance of this category of transition activity to successful organizational change, in Year One we have taken a few important initiatives. However, no one in the Department fails to appreciate how much more must be done in Year Two.

Next Steps. Year Two will need to see implementation of the initiatives described above. A number of courses on such generic issues as the management of change, creative problem solving and internal communications will be introduced across all regions over the next few months, as will a departmental assignments programs. As well,

a. to be responsive to the Government's human resource objectives;

- Develop a **common departmental development program** for managers by extending the successful AES developmental program across the Department;

b. to ensure that training is better integrated with ongoing operational needs;

- Inaugurate **common departmental training programs** for managers and staff that would create cross service/environmentally literate staff, managers better able to manage change and to negotiate and consult, and to ensure proper utilization of the Department's orientation program for new employees. Initiative Management Contracts will be expanded to address human resource issues such as **investments in training** to facilitate and, in some cases, ensure service delivery.

Next Steps:

- common departmental development program for managers
- common departmental training programs
- ideas on recognition and reward programs
- Accountabilities to implement EC's Operating Principles

c. to assist managers to understand the many new and complex emerging human resource issues involved in managing change;

- Employees will be consulted in how **relationships** can be **strengthened**. They will be canvassed for ideas on recognition and reward programs to celebrate group accomplishments, and innovative service delivery improvements and successful implementation of EC's Operating Principles.

- **Accountabilities** will be strengthened to implement EC's **Operating Principles.**

d. to foster culture carriers;

- **Management Leadership**. We will want to develop a comprehensive strategy to identify characteristics of DOE leaders, to provide them with appropriate training (quality management, empowerment, organizational effectiveness concepts, etc.) and to provide a supportive environment and funding to develop those skills. We need to create a managerial cadre of **"transition implementation facilitators"** by selecting 20-30 respected managers with good communication skills to undergo special training in change management and to become facilitators of managing change in EC.

6. **TO WORK TOGETHER AS ONE DEPARTMENT AND WITH OTHERS THROUGH PARTNERSHIPS**: strengthen our internal working relationships to **become one Department** and strengthen our partnerships externally to demonstrate our commitment to **sustainable development as process.**

If the organizational need to build a sense of shared endeavour were met, then working together across service bounds (ie. working successfully as a department) would be both self-fulfilling and self-reinforcing. Working together successfully and messaging that

success would shape the sense of departmental cohesiveness. Working together would have both an operational and a cultural payback. Working with others would similarly demonstrate the achievability of sustainable development as a process of consensus decision making and shared environmental responsibility.

Vision
Knowledge
Management Culture
Operational Capabilities
Human Resources
Working Together

The objectives in this category of Transition activity are:

Objectives:

- cultivate departmental culture
- apply lessons of integration projects
- messaging shared achievement
- build commitment to sustainable development

a. to cultivate and **reinforce a cohesive departmental culture** with tangible demonstrations of effective program delivery through collaborative and integrated action and with reinforcing messages of departmental success and shared achievement.

b. to multiply the application of lessons learned from the various **integration** pilots;

c. to use various forms of internal communications to reinforce the **message of "shared departmental achievement** through participative decision making, coordinated program management and integrated service delivery;"

d. to build a **commitment to sustainable development as process** through partnerships and consensus decision making.

Accomplishments:

- Participative Decision-Making
- Joint Program Delivery
- Top of the House Committee
- Regional integration projects
- Departmental Communications Network
- Integrated monitorings
- Messaging success
- Building on our Partnership Successes

Year One Accomplishments. EC is now well on the way to operating as a Department. A number of initiatives, at headquarters and in the regions, have led to working relationships of which we can be justly proud.

a. to cultivate and **reinforce a cohesive departmental culture:**

- **Participative decision making.** The Internal Review Committee Process and Management Board have served as a critical element in providing meaningful opportunities for information exchange, better understanding and team building. The sharing of risk, problems, resources and building program delivery as a team has been a major achievement.

- **Joint Program Delivery.** C&P and AES, for example, have a history of working together on monitoring, acid rain research and other areas. These ties are being strengthened to share responsibility for management of atmospheric issues. Through the water program review there has been a commitment to increase joint work planning efforts between C&P, AES and the Parks Service. The IRC process has highlighted how cross-service issues will be delivered.

- Top of the House Committee was established to address key **cross-service issues** and other such issues are being addressed via Initiative Management Contracts and the Internal Review Committee. Over the past few years and increasingly, EC will have to deal with issues that cross different services, eg. global warming (AES-C&P-Policy) or biodiversity (C&P, Policy, CPS, AES). By definition, the ecosystem management approach will require greater collaboration and cooperation in issue management. Rather than "recognize" or set up a special "office/bureau" for each such issue, the Department has put in place the mechanisms to better manage such issues.

b. to multiply the application of lessons learned from the various **integration** pilots;

- **Regional integration.** Specific Integration projects in Atlantic and Western regions have identified in excess of 50 potential ways of working better together. The results of previous initiatives in the Quebec Region are being realized. As well, another Ontario Transition project on how the Services can work better together to present the Department and communicate with the public will also create better understanding among the services and better working relationships.

- **Departmental Communications Network**. Steps have been taken to move toward one consolidated network with a Wide Area Network (WAN) as the backbone. These have resulted from the Management Review of Informatics and when implemented will ease access of staff and clients alike to departmental information sources.

- The **Integrated Monitoring** Transition Project will enable the Department to look at its various investments in monitoring air/water quality/quantity and redirect it to an integrated ecosystem approach so that we can achieve a much greater return for our investment.

c. to use various forms of internal communications to reinforce the **message of "shared departmental achievement"**;

- **Messaging success.** By meeting with staff, the DMs are conveying a sense of team spirit and the important part each employee is playing in achieving success.

d. to build a **commitment to sustainable development as process** through partnerships and consensus decision making:

- **Building on our Partnership Successes.** EC is an acknowledged leader in strengthening program delivery through partnerships. Three outstanding examples at the regional, national and international serve to demonstrate. The federal government's $110 million comprehensive action plan to protect, restore and conserve the St. Lawrence River required the close collaboration of the Quebec government and the full cooperation of the business community and special interest groups. With emphasis on pooling efforts and sharing responsibilities, the federal investment of money and human effort was almost doubled through contributions by OGDs, Quebec and non-government groups.

  The Canadian Parks Service has a tradition of partnership through its 32 non-profit "cooperation associations" across Canada. Each supports an individual national park, heritage site or canal and are joined through a national alliance called the Canadian Parks Partnership. The 4,000 members of cooperating associations contribute over 50,000 hours of volunteer effort annually, and operate 50 sales outlets generating $2.6 million in sales and services that flows back into the parks system.

  Canada and the United States are co-sponsoring a 15 year $1.5 billion program aimed at protecting almost four million acres of waterfowl habitat in Canada and two million acres in the U.S. and restoring waterfowl populations in both countries to 1970s levels. Of the $1 billion to be spent in Canada, 75 percent is to come from U.S. sources.

In 1989 Canada formally committed $30 million over five years and the U.S. committed, through legislation, $30 million annually to NAWMP projects in Canada.

Vision
Knowledge
Management Culture
Operational Capabilities
Human Resources
Working Together

Impact: It is this area of activity — of building greater cohesiveness as a Department — in which Transition has had its greatest impact in Year One. Reports abound from across the Department — from senior managers involved in the IRC process, from regional staff engaged in one of the integration projects, from corporate staff involved in one of the functional reviews — that a cultural change is taking place in Environment Canada, that working together to meet challenges is now considered sooner by managers rather than later.

Next Steps. In Year Two, we will build on the solid foundation laid this year.

Next Steps:

- Further regional integration
- Message "shared achievement"
- Messaging Departmental Successes
- Stronger linkages between science, policy, monitoring and decision-making
- Partnership code of practice

b. to multiply the application of lessons learned from the various integration pilots;

- **Regional Integration.** The other regions will be asked to follow the example and the lessons learned from the two regional integration projects.

c. to use various forms of internal communications to reinforce the **message of "shared departmental achievement"**;

- **Messaging Departmental Successes.** Through various partnerships, EC and OGDs have achieved many successes over the past few years. A "Green Book" Record of Achievement through Partnerships is being developed. As well, it is important that we better recognize contributions of our staff through a new internal communication publication entitled "EC in Transition." We will continue to build upon an existing "bank of success stories." In Year Two, messaging change — through a Transition Newsletter and a series of Transition Reports — will be very important. But messaging the Department's success (that is, the headway the Department has made in working as a Department) is even more so.

d. to build a **commitment to sustainable development as process** through partnerships and consensus decision making:

- Build **stronger linkages between science, policy, integrated monitoring and better decision making for sustainability.** A workshop on the role of policy and its linkages to science and service delivery has commenced. This workshop will lead to more focused/responsive service delivery, ie. science responsive to policy priority-setting and policy closely attuned to scientific discoveries. Intelligence gathering as a policy role and responsibility should be clarified and strengthened.

- **Code of Good Practices for Partnerships.** An expected product from the Partnerships/Consultation Transition project is a Code of Good Practices to facilitate our work in this area.

Meeting the Department's organizational needs, doing the work of transition, and messaging all the changes, however, won't conclude the Transition exercise. Moving beyond the formal process — "institutionalizing Transition" — is the final challenge.

VI. "Institutionalizing Transition": Becoming the Learning Organization and Achievement Culture

When Environment Canada undertook its process of Transition, it had as its guide the analysis performed by its managers, the concerns expressed by its staff, the advice of senior public service managers outside the Department, an extensive literature on managing change and many descriptions of "well-performing" organizations. But as every author on the subject of organizational change has recognized, each organization which undertakes to manage change must modify the models, sift the literature, take all advice with a grain of salt and devise the measures which suit its own mission, culture and circumstances.

Over the past year Environment Canada has developed its own insights into the process of renewal and managed change. And it has acquired an understanding of what "well-performing" must mean to *Environment Canada*. In the second year of Transition, Environment Canada will draw upon this insight as the Department strives to meet its six "needs": vision, knowledge, leadership and creativity, operational capability, human resources and shared endeavour.

Of course, Environment Canada cannot expect to fully satisfy all six organizational needs in the one year remaining to the formal process of transition. Transition can only realistically hope to build the momentum toward the eventual achievement of these objectives by Environment Canada in the years to follow.

But when Environment Canada does achieve all of the goals it set itself at the outset of Transition, when Environment Canada does become the well-performing Department it strives to be, the Department will not then be able to congratulate itself and enjoy a period of relaxation. "Transition" was never intended to connote transition to tranquillity.

In any well-performing organization, two sets of pressures must co-exist in a kind of creative tension: the pressures for stability and the pressures for change. The pressures for stability — for planning, for due process, for performance indicators, for targets and goals — and the forces for change — vision, new goals, knowledge/analysis, creativity, innovation, new partners, new demands — must continually challenge each other in an iterative process of accomplishment and questioning.

Two concepts in the PS2000 literature taken together describe this kind of creative, dynamized organization: the concept of the Continuous Learning Organization, and; the concept of the Achievement Culture. The two concepts will be especially useful in shaping Environment Canada's process of transition for sometime to come.

An **ACHIEVEMENT CULTURE** encourages its members to:

- work to achieve client-oriented goals;
- learn from its customers and plan accordingly;
- know the business/clients;
- link good performance to results;
- explore alternatives;
- pursue a standard of excellence.
- encourage and mutually support colleagues and staff.

A **CONTINUOUS LEARNING ORGANIZATION** has the ability to:

- sense and absorb what changes are going on within itself and in its environment;
- look into the future to sense what direction change is likely to occur, and what developments may effect the organization;
- interpret that information to see if the organization's shared mental model of the world fits reality;
- change its mission, vision, culture and practices in accordance with the new shared mental model of reality.

Loosely put, an achievement culture reinforces goal setting and accomplishment, planning and performance while the continuous learning organization continually challenges all of its goals, measures and practices.

The goal of the one is measured achievement and stability while the goal of the other is continuous learning and change. But in fact the well-performing organization must have attributes of both; both tendencies must exist inside the well-performing organization in a kind of creative tension. Ongoing organizational renewal in a well-performing organization means to move continuously through cycles of achievement and learning, of stability and change, of maturity and growth (see diagram 3). They are, in effect, the opposite ends of the organizational spectrum. And like a pendulum, an organization must move of its own momentum between these two ends. At times the need to set goals, to plan, to meet standards and to achieve will predominate. At other times, the inclination to question, to challenge assumptions, standards, tried methods and established measures, to dream new dreams, to imagine new goals will instead predominate. Every part of an organization will feel the effects of such a shift in orientation. Inevitably, there will be times when parts of the organization will find themselves at odds with the direction of the organizational swing — to be challenging its goals when the organization is concerned to achieve or to be setting goals when the organization is questioning. While such lapses are inevitable, even useful, the ideal organizational condition is to have every part "in phase" with the overall departmental cycle.

But how does an organization acquire the momentum, the capacity and the courage to move in a managed, focussed fashion through such cycles?

Just as a reactor requires a catalyst to achieve sustained nuclear fission, so an organization requires a catalyst to achieve sustained organizational renewal. Leadership is that catalyst.

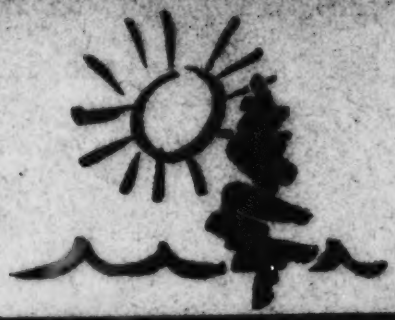
Managing Change:
The rising spiral

Diagram 3

If Environment Canada is to succeed in managing the many expectations and demands upon it, if it is to serve Canadians well in their efforts to make environmentally responsible decisions, if it is to effectively contribute to the national goal of sustainable development, then Environment Canada must acquire the attributes of both a Continuous Learning Organization and an Achievement Culture. And management leadership will be essential to this accomplishment. The well-performing Environment Canada requires: leaders who envision the ideal Environment Canada, who define purpose and goals and who foster commitment in their staff, who see the Department as becoming more and more like its ideal, who break down boundaries to collaboration in achieving departmental goals and who encourage and support the same qualities in their staff.

On one level the goal of Environment Canada's Transition was to meet the challenges of the Green Plan and of public expectations. But on another, the goal of Transition is to acquire the attributes of a learning organization and an achieving culture. In the final analysis, management leadership will determine the final outcome of the process of Transition.

EC en



EC in

T R A N S I T I O N

TRANSITION - RAPPORT DE LA PREMIÈRE ANNÉE

Canada

LE PLAN VERT DU CANADA

We think we can all be justifiably proud of the significant progress we have achieved in year one of Transition by working together as a team. Many of you have been involved in furthering the process of managing change in the department and for your tremendous efforts, we commend you.

We would also like to thank you for your contribution to this report. We hope that you will share with us the feeling of accomplishment that it brings in a job well done.

Year two of Transition promises to bring even more challenges. But we are confident that we are better prepared now to meet them, and that the rewards will be worth our considerable effort.

Len Good
Deputy Minister / sous-ministre

Nous croyons que nous pouvons être légitimement fiers des progrès que nous avons réalisés grâce au travail d'équipe au cours de la première année de transition. Bon nombre d'entre vous ont aidé à faire avancer le processus de gestion du changement au sein du Ministère. Nous tenons donc à applaudir à votre formidable contribution.

Nous voulons également vous remercier de votre collaboration à la rédaction de ce rapport. Nous espérons que vous partagerez le sentiment que nous avons bien accompli notre tâche.

La deuxième année de la transition laisse prévoir encore plus de défis. Il ne fait cependant aucun doute que nous sommes préparés à les relever et que les résultats que nous obtiendrons seront à l'image de nos efforts dans ce domaine.

Lorette Goulet
Sous-ministre délégué / Associate Deputy Minister

Environnement Canada en transition

Rapport de la première année

le 30 septembre 1991

LE PLAN VERT DU CANADA

Also available
in English

Sommaire

Au cours des dix à douze dernières années, Environnement Canada a dû faire face à l'escalade des attentes publiques et à des problèmes nationaux et internationaux complexes et de plus en plus nombreux, tandis que sa visibilité augmentait et que ses ressources diminuaient. Avec tout le dévouement qui les a toujours caractérisés, ses divers services — Conservation et Protection, Service de l'environnement atmosphérique, Service des parcs et services centraux — se sont efforcés d'être à la hauteur du défi. Et ils ont réussi à mettre en place plusieurs lois et programmes nouveaux. Mais, en prévision des exigences encore plus grandes auxquelles le Ministère dans son ensemble devra répondre, on a mis en train l'année dernière une ambitieuse opération de renouveau et de changement dirigé, que l'on a appelée « transition ».

Le stress subi par Environnement Canada

- escalade des attentes publiques
- nouveaux problèmes d'environnement à l'échelle nationale et planétaire
- visibilité accrue
- ressources qui s'amenuisent

Même si on peut dire qu'*officiellement* la transition elle-même, qui devrait s'étendre sur deux ans, a débuté l'année dernière, dans les faits le processus de gestion du changement à Environnement Canada s'est appuyé sur toute une série d'initiatives émanant des services et leur a en même temps servi de catalyseur. Le présent rapport vise donc à montrer comment les projets de transition *et* les initiatives des services contribuent au renouveau du Ministère.

Vu la grande similitude des objectifs visés par l'opération de transition et par le programme gouvernemental de renouvellement de la fonction publique, Environnement Canada a décidé de les subordonner l'une à l'autre. Or, comme le montre ce rapport, les progrès réalisés par la transition vont malgré tout au delà des exigences de FP 2000.

Environnement Canada avait reconnu que, pour faire face à l'accroissement et à l'évolution de ses responsabilités, il devrait pouvoir compter sur toute l'énergie, toute la créativité et toutes les ressources de l'ensemble de ses services. Mais il était par ailleurs entraîné dans un tourbillon d'accroissement des attentes publiques, d'amenuisement de ses ressources, d'intensification des frustrations et d'approfondissement du climat de méfiance.

Par le truchement de l'opération de transition, il a décidé de s'attaquer à ses faiblesses et de devenir une entité plus importante que la simple somme de ses parties.

Les trois défis de la transition

- reprendre le contrôle
- mettre de l'ordre dans notre demeure
- institutionnaliser la gestion du changement

Les trois défis de la transition

L'opération de transition s'articule autour de trois objectifs :

1. briser la spirale dans laquelle le Ministère semblait embourbé et reprendre un certain contrôle sur les exigences auxquelles il doit faire face;

2. mettre de l'ordre dans les affaires du Ministère;

3. « institutionnaliser » la capacité du Ministère à gérer le changement, pour lui permettre d'atteindre ses buts tout en apprenant.

1. Reprendre le contrôle

En tout premier lieu, Environnement Canada devait se dégager de la spirale où il était enlisé, en démontrant qu'il existait un leadership au Ministère, en améliorant ses processus décisionnels et en créant un esprit de cohésion. Par-dessus tout, il devait créer une vision ministérielle unique et commencer à agir comme une entité homogène plutôt que comme trois composantes séparées. C'était là le premier défi de la transition.

Les six besoins d'Environnement Canada

- vision
- connaissances
- style de gestion
- capacités opérationnelles
- ressources humaines
- travailler de concert

2. Mettre de l'ordre dans nos affaires

Après avoir brisé la spirale qui le confinait et repris un certain contrôle sur les exigences auxquelles il doit faire face, Environnement Canada devait mettre de l'ordre dans ses affaires et acquérir suffisamment de confiance et de crédibilité pour remplir ses engagements, nouveaux et anciens.

On a déterminé que pour opérer sa transition, le Ministère devait satisfaire à six « exigences » distinctes mais fortement interreliées. Celles-ci ont fourni, en fait, la base d'un modèle de résultats pour le processus de transition, et chacune correspond à un secteur d'activité de la transition. Ces six exigences sont les suivantes :

1. fournir, pour la prise de décisions au Ministère, un contexte clair ou une VISION cadrant avec l'objectif gouvernemental de développement durable;
2. cultiver et utiliser efficacement nos CONNAISSANCES;
3. habiliter LES GESTIONNAIRES À GÉRER et LES EMPLOYÉS À FAIRE PREUVE D'INITIATIVE;
4. renforcer la CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DU MINISTÈRE;
5. exploiter au maximum le SAVOIR-FAIRE de nos employés;
6. TRAVAILLER DE CONCERT, comme Ministère et avec d'autres organismes, selon la formule du PARTENARIAT.

Pour aider à répondre à ces besoins, la transition sert à catalyser l'esprit d'initiative partout au Ministère et à faire de l'application du Plan vert, de la cohésion interne et de la mise en œuvre de FP 2000 des objectifs réalisables.

3. Institutionnaliser la gestion du changement

L'opération de transition ne prendra pas fin avec la satisfaction de ces six besoins. Environnement Canada doit transcender les attributs conventionnels d'une organisation performante et se préparer à gérer le changement en permanence, à se renouveler constamment, à favoriser des habitudes d'excellence et à devenir une organisation axée sur l'apprentissage continu.

Première année de la transition

- répondre aux exigences immédiates du Plan vert
- accroître la cohésion
- introduire le changement dirigé

Première année de la transition

Environnement Canada a amorcé son opération de transition en faisant le nécessaire pour :

— **répondre aux exigences immédiates du Plan vert;**
— **commencer à faire preuve de cohésion;**
— **enclencher le processus global de changement dirigé.**

Les efforts déployés au cours de la première année ont permis au Ministère de relever le premier défi (stopper la spirale) et de s'attaquer au second. Il a accompli jusqu'ici des progrès importants, notamment quant à l'amélioration de ses capacités opérationnelles et à l'accroissement de sa cohésion. Mais tout cela est précaire, et le processus général de renouvellement du Ministère est loin d'être achevé.

Deuxième année de la transition

Au cours de la deuxième année :

- **— on complétera les projets amorcés durant la première année et on consolidera les progrès;**
- **— on fera mieux comprendre les réalisations de la première année et on amènera un plus grand nombre de personnes à y participer;**
- **— on « institutionnalisera » le processus de gestion du changement.**

Le présent rapport comporte six sections :
i.définition du problème : un ministère en état de stress;

ii. diagnostic du problème par la haute direction;

iii. les paramètres du processus de transition;

iv. la transition : modèle interne de changement dirigé;

v. les réalisations du Ministère au cours de la première année et ses attentes pour l'année à venir;

vi. l'orientation future du Ministère dans une perspective de gestion.

Les « prochaines étapes », comme on les appelle, sont exposées dans ce rapport pour deux raisons, soit pour faire voir que l'orientation générale, l'objectif et les buts globaux de l'opération de transition sont les bons, et pour encourager les services à innover davantage et à discuter davantage entre eux du processus de changement dirigé. Une large participation au processus de transition s'avérera encore plus essentielle tant pour donner plus d'impact aux travaux de la première année que pour modeler ceux de la deuxième.

Deuxième année de la transition

- achever et consolider les réalisations de la première année
- accroître la compréhension et la participation
- institutionnaliser la gestion du changement

Contenu

- Le problème : un ministère en état de stress
- Diagnostic : l'analyse de Montebello
- Les paramètres du processus de transition
- Le modèle de changement dirigé d'EC
- Les réalisations de la première année et les prochaines étapes
- Vers l'apprentissage continu et la réussite

Le but du gouvernement canadien est « d'assurer aux générations présentes et futures un environnement sain et une économie forte et prospère ». — le Plan vert du Canada, 1990

La vision d'ensemble d'Environnement Canada

LA VISION

Grâce à leurs décisions judicieuses en matière d'environnement, les générations présentes et futures de Canadiens profiteront de bénéfices durables;

le leadership et l'intendance d'Environnement Canada seront manifestes dans cette réalisation.

LA MISSION

Environnement Canada démontre son leadership et son intendance dans le domaine de l'environnement

- en prenant des mesures pour comprendre, protéger et restaurer l'intégrité écologique de l'air, de l'eau et des sols;
- en préconisant l'utilisation durable des ressources;
- en protégeant les espèces et les espaces exceptionnels;
- en préservant l'intégrité écologique du Grand Nord canadien;
- en contribuant à l'intégrité écologique de la terre entière;
- en agissant comme catalyseur à la prise de décisions judicieuses en matière d'environnement à tous les niveaux de la société;
- en réduisant le plus possible les effets des urgences environnementales;
- en faisant la promotion de la meilleure gestion possible de l'environnement au sein du gouvernement canadien.

LES VALEURS

À Environnement Canada, nous croyons

- à l'environnement et à son importance vitale pour maintenir l'identité et le bien-être des générations présentes et futures;
- à nos gens et à des relations de travail fondées sur l'intégrité, la confiance et le respect mutuel, ainsi que sur le savoir, l'énergie, l'initiative, le dévouement et le travail d'équipe;
- à la contribution des sciences naturelles et des sciences sociales à la prise de décisions judicieuses en matière d'environnement;
- au partage des responsabilités à l'égard d'un environnement sain grâce à un processus décisionnel bien avisé, à la création de consensus, à la consultation et au partenarait.

LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT

À Environnement Canada, les décisions de gestion viseront

- à améliorer sans cesse le service à nos publics;
- à démontrer notre intérêt et notre engagement à l'égard de nos employés;
- à établir les priorités et l'imputabilité de façon efficace;
- à encourager l'innovation et la responsabilisation.

I. Environnement Canada — un ministère en état de stress

Environnement Canada
- ministère très actif
- fortement régionalisé
- tributaire de la science
- vaste gamme de services
- services largement appuyés par le public
- dévouement à la cause environnementale

Environnement Canada est un grand ministère tributaire de la science, très actif (service de 24 heures) et fortement régionalisé, qui fournit une vaste de gamme de services axés sur la salubrité de l'environnement et sur la santé et le bien-être de la population canadienne. Ses unités constituantes jouissent d'un fort soutien public, mérité (dans le cas du Service des parcs, du Service de l'environnement atmosphérique et du Service canadien de la faune) par plus d'un siècle de service aux Canadiens. Tous les employés du Ministère, quel que soit le service où ils œuvrent, sont fermement dévoués à la cause environnementale.

Depuis sa création, en 1971, Environnement Canada a connu de nombreux changements qui ont touché sa composition, son profil et les ressources mises à sa disposition. Au fil des ans, certaines administrations (Pêches, Océans, Forêts) s'y sont ajoutées, puis s'en sont détachées. D'autres, venues d'ailleurs, comme le Service des parcs et la Direction des lieux historiques, en font toujours partie. Chaque fois que sa composition a changé, le Ministère a dû réorienter quelque peu son mandat. Grâce à leur réputation bien méritée d'excellence dans l'exécution de leurs mandats traditionnels, les services ont été pendant un certain temps à l'abri de l'escalade des attentes du public.

Cependant, la sensibilisation croissante du public à l'état de l'environnement mondial, au cours des années 70 et 80, a forcé les services à revoir leurs priorités et à réagir en conséquence. Regroupement plus ou moins souple de services distincts, Environnement Canada a eu de plus en plus de difficulté à faire face à l'augmentation quasi exponentielle des attentes du public en matière d'intervention environnementale. Faisant preuve d'une impatience croissante face aux excuses invoquant la division des compétences et le caractère évolutif de l'activité scientifique, le public a réclamé de façon toujours plus pressante une action efficace de la part d'Environnement Canada et de chaque ordre de gouvernement. L'écart entre les attentes du public à l'endroit du Ministère et la capacité des divers services à les satisfaire s'élargissait de façon intolérable.

L'environnement externe d'EC
- problèmes nouveaux et complexes
- attentes publiques
- sensibilisation croissante du public
- nouveau rôle : infléchir les décisions sur le plan horizontal
- besoin d'une politique environnementale complète
- austérité prolongée et toujours plus marquée
- « reconceptualisation » de la fonction publique

La priorité accordée par la population à l'action environnementale a nécessité un élargissement de la politique et de l'intervention fédérales dans ce domaine. En conséquence, les exigences et les attentes du public à l'endroit d'Environnement Canada en sa qualité de leader et coordonnateur de la politique et du plan d'action du gouvernement en la matière s'en sont trouvées alourdies. Le nouveau rôle dévolu au Ministère, soit infléchir les grands processus décisionnels sur le plan horizontal — au Cabinet, parmi les autres ministères fédéraux et auprès d'une multitude de partenaires — a mobilisé encore davantage les compétences et les structures du Ministère, sans parler de ses ressources.

Dans un climat d'austérité prolongée et toujours plus marquée — limitation des dépenses, compressions pour la guerre du Golfe, diminution des budgets de fonctionnement et d'entretien, gel des dépenses en capital, compression de la catégorie de la gestion, plafonnement et gel des salaires — et dans un contexte de « reconceptualisation » de la fonction publique (depuis l'opération Nielsen jusqu'à FP 2000), les services se sont efforcés d'aider le Ministère à assumer ses nouveaux rôles et à répondre à des exigences croissantes. Mais le stress devenait insupportable.

L'environnement interne d'EC

- stress
- promesse du Plan vert
- tensions
- comportement désuet de « conglomérat »
- défense des ressources disponibles
- crainte
- identité limitée

Malgré tout, les services ont enregistré des succès concrets (instauration de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, gestion d'urgences écologiques comme celle de Saint-Basile-le-Grand), succès d'autant plus remarquables au vu du stress subi par le Ministère. Mais, si les administrateurs de certains programmes ont pu relever de nouveaux défis et s'acquitter de leurs responsabilités de nouvelles façons, d'autres ployaient sous le fardeau des nouvelles exigences et adoptaient plutôt une attitude défensive et craintive. Et même ceux qui avaient à leur crédit des succès notables éprouvaient de plus en plus de difficulté à innover et à explorer d'autres options. En outre, il devennait plus difficile pour les gestionnaires de parler avec crédibilité de renouveau et de changement dirigé. Les services ne pouvaient se permettre de consacrer l'énergie, le temps et les ressources nécessaires pour envisager des changements, ce qui a suscité chez eux un sentiment d'incertitude, d'impuissance et de crainte pour leurs programmes. L'état d'esprit du personnel se caractérisait par la frustration, le ressentiment et même la colère face, d'une part, à la réduction continuelle des ressources disponibles et, d'autre part, à l'exigence de faire plus avec moins.

En 1988, la haute direction du Ministère a passé en revue la liste croissante de problèmes environnementaux à résoudre sur la scène mondiale et nationale, et étudié les attentes des Canadiens en matière d'environnement. Le principal résultat de ce travail a été le projet de créer, avec l'apport de toute la population, un plan d'action national pour l'environnement, ou Plan vert. Mais tandis que celui-ci présentait la nouvelle vision d'Environnement Canada, les services continuaient de défendre jalousement leurs ressources respectives.

Si, comme le croyaient les cadres supérieurs, le Plan vert représentait à la fois l'avenir du Ministère et la solution de ses problèmes, il était alors nécessaire de lui donner une réalité aux yeux du personnel. Cependant, étant donné le stress subi par le Ministère, même la promesse du Plan vert est devenue une nouvelle source de tension. Comme le Plan vert a dû être élaboré dans le secret budgétaire, il a été impossible d'informer pleinement les directeurs de programme et les employés de son envergure réelle ou de ses détails. Cela a suscité du ressentiment chez les employés qui avaient participé à fonds aux consultations publiques. Quand le Conseil du Trésor a alloué un financement provisoire, celui-ci a dû être en grande partie affecté aux nouvelles tâches que constituaient la rédaction du Plan et l'élaboration de nouvelles politiques visant à tenir compte de l'émergence de nouveaux problèmes environnementaux qui touchaient le gouvernement dans son ensemble. Pour beaucoup, l'application des nouvelles ressources à de nouvelles responsabilités constituait un autre coup porté aux activités courantes des services. De plus, même les premiers exposés sur FP 2000, avec sa vision d'une bureaucratie simplifiée, plus responsable et plus transparente, n'ont fait qu'alimenter le scepticisme de certaines personnes.

Avant qu'Environnement Canada ne puisse espérer aller hardiment de l'avant — comme l'exigerait le Plan vert —, il était essentiel que le Ministère et ses services délaissent leur comportement craintif et défensif de « conglomérat » au profit d'une attitude d'innovation et d'« optimisation conjointe » dans la prestation des services. Pour en arriver à répondre de façon satisfaisante aux exigences qui lui étaient posées, sans parler des défis du Plan vert, le Ministère devait devenir plus grand, et non plus petit, que la somme de ses parties; il devait devenir une entité unie et empreinte de confiance et d'assurance.

Environnement Canada avait besoin de sa propre stratégie « de dégagement » pour briser la spirale causée par l'escalade des attentes, la diminution des ressources, l'accroissement des frustrations et l'approfondissement de la méfiance (diagramme 1). En offrant une orientation, des objectifs et des échéanciers, le Plan vert formerait naturellement une bonne part de la stratégie de dégagement du Ministère, car il promettait de clarifier le plan d'action environnementale du gouvernement et, ce faisant, de donner une certaine prévisibilité aux plans d'Environnement Canada. Cependant, pour que le Plan vert puisse être *réalisé* efficacement, il s'avérait essentiel de faire converger, de canaliser et de coordonner étroitement les efforts de l'ensemble du Ministère —et non pas seulement des services pris individuellement — et de maximiser la synergie entre ceux-ci.

Afin d'assurer une étroite coordination des efforts déployés dans tout le Ministère, la stratégie de dégagement devrait tout d'abord réduire l'incertitude au Ministère et rétablir la confiance du personnel.

Diagramme 1

II. « L'analyse de Montebello »

En juillet 1990, les cadres supérieurs d'Environnement Canada se sont réunis à Montebello pour analyser les défis que le Ministère devait relever — le plus urgent étant le projet de Plan vert — et pour mettre au point une « stratégie de dégagement » destinée à réduire l'incertitude de son personnel, à rétablir sa confiance et à faire d'Environnement Canada une organisation solidement unie.

Même si l'on n'était pas totalement sûr que le Plan vert finirait par être adopté, les cadres ont reconnu que le Ministère devrait modifier son mode de fonctionnement. Et, s'il était effectivement adopté, le Ministère devrait accorder la priorité aux initiatives et aux programmes du Plan.

Cependant, le Ministère avait également la responsabilité de maintenir une organisation stable, qui continuerait de fournir les services opérationnels courants dont le personnel tire une si grande fierté et que les Canadiens apprécient hautement. Les cadres ont reconnu que, pour remplir les

Perceptions du personnel

- scepticisme
- improvisation : norme
- centralisation croissante
- incapacité de prendre des décisions efficaces
- obsession du secret
- absence de processus efficace de fixation des priorités
- les nouvelles initiatives stratégiques prennent le pas sur les programmes existants
- aucune « vision ni orientation »
- aucune valeur ajoutée au travail par les services centraux
- les gestionnaires se soucient peu des employés
- aucun style de gestion

engagements du Plan vert tout en maintenant et en accroissant l'excellence des services que le Ministère fournit depuis toujours au public, ils avaient besoin de la confiance tant du grand public que de leur personnel. L'équipe de transition a donc commencé par recueillir et évaluer les impressions des gestionnaires sur l'état du Ministère. Selon ces derniers, de nombreux employés partageaient, à tort ou à raison, les opinions suivantes :

— le scepticisme voire le cynisme sont endémiques;
— l'improvisation semble être la norme dans la prise de décisions;
— le Ministère est de plus en plus centralisé;
— le Ministère n'a pas la capacité de prendre des décisions efficaces;
— le Ministère souffre d'une obsession du secret;
— il n'existe pas de processus efficace de fixation des priorités au niveau du Ministère;
— les nouvelles initiatives stratégiques prennent le pas sur les programmes existants, comme si la vie commençait avec le Plan vert;
— malgré le Plan vert, il n'existe aucune « vision ni orientation » pour Environnement Canada;
— les organismes centraux du Ministère n'ajoutent aucune valeur au travail des services;
— les gestionnaires manifestent peu de souci ou d'intérêt pour les employés et accordent peu de reconnaissance au travail effectué dans les programmes qui existent depuis longtemps;
— il n'existe au Ministère aucun style de gestion digne de ce nom.

Matière à encouragement pour les cadres

- le personnel fait preuve de beaucoup de dévouement à l'égard de l'environnement
- le Ministère gère efficacement les crises
- nouveaux programmes et règlements instaurés avec succès
- ouverture à l'innovation

En revanche, les cadres trouvaient matière à encouragement dans les constatations suivantes :

— le personnel continue de faire preuve d'une grande loyauté et de beaucoup de dévouement à l'égard de l'environnement en général et des programmes du Ministère;
— le Ministère continue de gérer très efficacement les situations de crise;
— on a instauré un certain nombre de nouveaux programmes et de règlements;
— les gestionnaires se montrent favorables à l'innovation.

On peut résumer ainsi les problèmes :

— absence de cohésion;
— manque de confiance;
— manque d'assurance;
— apparent manque d'orientation et de raison d'être du Ministère.

Les défis

- absence de cohésion
- manque de confiance
- manque d'assurance
- apparent manque d'orientation et de raison d'être du Ministère

L'objectif de la stratégie de dégagement devait donc être de redresser chacun de ces aspects.

À Montebello, les cadres ont baptisé « transition » la stratégie de dégagement du Ministère. On envisageait cette opération comme un processus de croissance, de changement dirigé, qui devait, avec le temps, réduire l'incertitude régnant au Ministère et permettre l'action nécessaire, autrement dit rétablir la confiance et l'assurance en donnant aux employés et aux gestionnaires les outils et les orientations dont ils ont besoin pour faire le travail qu'ils veulent faire et qu'ils savent nécessaire.

Pour les cadres, la transition devait répondre à plusieurs exigences. Elle ne devait absolument pas devenir un simple exercice de planification. Elle devait être concrète, avoir un impact immédiat, être très visible et profiter aussi bien

aux employés qu'aux gestionnaires. Elle devait en outre trouver un juste équilibre entre la nécessité d'agir rapidement et le besoin de comprendre le changement organisationnel. Elle devait enfin mettre l'accent sur la prestation des services. Par-dessus tout, les cadres eux-mêmes devaient accepter la responsabilité de gérer un changement significatif et de transformer Environnement Canada en une organisation solidement unie et performante.

Les cadres ont ébauché, pour le processus de transition, une sorte de plan de travail qui devait permettre de répondre aux perceptions des employés avec des résultats, et non avec des processus administratifs. Ce plan devait procéder d'une démarche plurilatérale, être implanté graduellement dans tout le Ministère et tenir compte des priorités et des ressources disponibles. Le Ministère devrait démontrer sa capacité d'établir efficacement des priorités en affectant des ressources à l'exécution des programmes prioritaires. Il devait en outre manifester de façon tangible son intérêt pour ses employés en leur fournissant les outils, les ressources, le soutien de gestion, la reconnaissance et les récompenses dont ils ont besoin pour agir.

III. Paramètres et modalités de la transition

Les sous-ministres ont assujetti le processus de transition à certains paramètres :

- le Conseil de gestion devait en être le comité directeur;
- on créerait une équipe de transition (semblable aux « conseils chargés du changement » prévus dans FP 2000), composée de membres respectés des services et ayant pour mandat de catalyser le changement; ce mandat prendrait fin dans deux ans, et aucune structure bureaucratique ne serait établie;
- le processus de renouvellement du Ministère devait s'appuyer sur la longue tradition d'excellence de ses services, et non la diminuer;
- le Ministère devrait disposer d'une vision pour guider le processus de renouvellement.

La transition — le changement dirigé au Ministère

- résultats concrets
- action rapide
- accent sur la prestation des services
- responsabilité des cadres
- organisation solidement unie

À l'intérieur de ces paramètres, les cadres d'Environnement Canada ont ébauché les modalités d'exécution de la transition :

- reconnaissant que la transition ne peut tout accomplir à la fois et qu'il faut d'abord répondre aux exigences pressantes du Plan vert, le processus devait d'abord être axé sur l'amélioration de la cohésion du Ministère et de sa capacité de produire des résultats;
- par la suite, on pourrait élargir la participation au processus pour inclure le personnel du Ministère, ses clients, ses partenaires et le grand public;
- cependant, il faudrait dès le début que, par le biais de groupes de travail ou de projets spéciaux, certains employés représentant les diverses régions et les divers services du Ministère prennent part au processus;
- le processus de transition ferait place aux projets spéciaux et à la collaboration avec des personnes disposées à prendre des risques afin de démontrer la volonté du Ministère d'expérimenter et de récompenser le changement; ces projets visaient à donner le sentiment qu'on avançait, qu'on accomplissait quelque chose;

Le processus de transition

- l'équipe de transition
- la vision
- la priorité aux objectifs du Plan vert
- tranches réalisables
- communications internes
- encourager les personnes disposées à prendre des risques
- habilitation

Après la transition, EC devrait

- pouvoir remplir ses engagements
- avoir un sentiment renouvelé de cohésion
- avoir gagné la confiance de son personnel et de ses partenaires
- avoir institutionnalisé le renouvellement permanent

— pendant qu'on « posait les premières pierres » et qu'on établissait la crédibilité du processus, les groupes de travail et l'équipe de transition elle-même devaient tenir les services au courant du progrès de l'opération — à tout le moins durant la première année, après quoi on élargirait les mécanismes de communication;

— pour ne pas nuire à l'élaboration et au lancement du Plan vert, la rédaction des divers énoncés de la vision, de la mission, des valeurs et des principes de fonctionnement du Ministère devait se faire en plusieurs étapes : il y aurait d'abord une consultation limitée auprès du personnel; puis on rédigerait des projets d'énoncés qu'on ferait ensuite approuver par la gestion; enfin, une fois achevée la tâche énorme que représentait le lancement du Plan vert, on élargirait le processus d'exploration et d'approbation par le personnel;

— finalement, tout le processus de transition d'Environnement Canada tirerait parti de l'expérience acquise par le secteur privé et par d'autres organismes gouvernementaux s'efforçant de mettre en œuvre un changement dirigé.

La réunion de Montebello a constitué un point tournant dans l'histoire d'Environnement Canada. Les cadres devaient donner suite au Plan vert. Mais ils s'étaient également occupés de prendre en main l'avenir du Ministère, de développer sa capacité à gérer le changement, à se renouveler continuellement, autrement dit à atteindre ce que les Japonais appellent le *Kaisen*, ou les Allemands le *Bildung*.

Les cadres avaient une idée claire de ce que le Ministère devrait avoir accompli au terme de l'opération de transition, à savoir :

— pouvoir remplir ses engagements;

— avoir un sentiment renouvelé de cohésion;

— avoir gagné la confiance de son personnel, de ses clients et des autres ministères fédéraux, conformément à l'esprit de FP 2000, en relevant le défi d'aider les Canadiens à prendre des décisions respectueuses de l'environnement;

— avoir « institutionnalisé » sa capacité de se renouveler constamment comme organisation dans un contexte de pressions croissantes et de changements continus.

Cependant, il restait à l'équipe de transition et au Conseil de gestion à se pencher sur ce qui devrait concrètement être réalisé durant le processus. Et, dans le choix des initiatives, l'équipe et le Conseil devaient envisager ce que *serait* le Ministère (ou à tout le moins ce qu'il s'engagerait à devenir) au terme du processus officiel de transition.

L'organisation performante a besoin

- d'une vision et de valeurs
- de connaissances
- d'un style de gestion axé sur le service à la clientèle
- de confiance dans ses systèmes
- d'un personnel compétent
- du sens de l'entreprise commune

IV. Transition : le modèle interne de renouvellement organisationnel et de changement dirigé

Pour élaborer le modèle de changement dirigé d'Environnement Canada et le plan de travail de la transition, l'équipe de transition a mené une large consultation auprès des gestionnaires du Ministère et de cadres supérieurs de l'extérieur et passé en revue la documentation existante sur la gestion du changement organisationnel.

La nécessité d'exécuter le Plan vert est apparue comme une préoccupation fondamentale des gestionnaires et comme l'un des premiers objectifs de la transition. Il s'agit de préparer le Ministère à achever les travaux de développement nécessaires pour les initiatives du Plan vert et de passer rapidement à leur mise en œuvre.

Il était également fort clair que le Ministère avait une autre tâche urgente à exécuter, soit devenir une organisation unie et cesser d'agir comme s'il était constitué de trois fiefs séparés. Chaque activité touchée par le processus de transition devait être mesurée à l'aune de sa contribution à la cohésion du Ministère.

En troisième lieu, il était clair que le Ministère devrait pouvoir exercer son activité de façons totalement nouvelles et traiter dans des lieux très différents avec des partenaires nouveaux et différents. Le développement durable, en faveur duquel le gouvernement a pris des engagements énoncés dans le Plan vert, exigerait de nouvelles compétences dans la gestion des partenariats, des consultations et des négociations, dans la collecte de renseignements et dans l'analyse de données socio-économiques et scientifiques — autant de champs d'action où le Ministère aurait de la difficulté à suffire à la tâche avec ses programmes, ses systèmes et ses méthodes classiques.

L'équipe de transition a conclu qu'Environnement Canada devait, pour reprendre les termes employés par le vérificateur général, devenir un « ministère performant ». Pour l'équipe, cela ne signifiait pas que les services comme tels n'étaient pas eux-mêmes « performants »; au contraire, l'excellence atteinte par les divers services dans l'exécution de leurs mandats traditionnels — sous réserve des adaptations nécessitées par FP 2000 — devait devenir la base du ministère performant. Autrement dit, la force des services devait devenir celle du Ministère.

L'équipe a déterminé qu'un ministère de l'Environnement « performant » devrait satisfaire à six « exigences » distinctes mais fortement interreliées, à savoir :

- posséder une vision et comprendre les valeurs qui le définissent;
- utiliser efficacement les connaissances qu'il possède;
- être capable de leadership et posséder la confiance nécessaire pour innover;
- disposer de systèmes organisationnels lui inspirant confiance;
- posséder un personnel compétent et motivé;
- avoir le sens de l'entreprise commune.

Ces six « exigences » ont en fait formé la base d'un modèle de résultats pour le processus de transition, et chacune correspond à un secteur d'activité de la transition.

Les secteurs d'activité de la transition

1. **AVOIR UNE VISION**, c'est-à-dire fournir, pour la prise de décisions au Ministère, un contexte clair ou une vision cadrant avec l'objectif gouvernemental de développement durable.

2. **CULTIVER NOTRE BASE DE CONNAISSANCES**, c'est-à-dire utiliser efficacement nos connaissances.

Les secteurs d'activité de la transition

- avoir une vision
- cultiver nos connaissances
- habiliter les gestionnaires à gérer et les employés à faire preuve d'initiative
- renforcer notre capacité opérationnelle
- exploiter au maximum le savoir-faire de nos employés
- travailler de concert, comme ministère et avec d'autres organismes, selon la formule du partenariat

3. **HABILITER LES GESTIONNAIRES À GÉRER ET LES EMPLOYÉS À FAIRE PREUVE D'INITIATIVE**, c'est-à-dire favoriser un mode de gestion responsabilisant.

4. **RENFORCER LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DU MINISTÈRE**, c'est-à-dire produire des résultats orientés vers le client.

5. **EXPLOITER AU MAXIMUM LE SAVOIR-FAIRE DE NOS EMPLOYÉS**, c'est-à-dire former et perfectionner nos ressources humaines, et forger des relations plus solides.

6. **TRAVAILLER DE CONCERT, COMME MINISTÈRE ET AVEC D'AUTRES ORGANISMES, SELON LA FORMULE DU PARTENARIAT**, c'est-à-dire entretenir un comportement collectif s'appuyant sur le principe du développement durable.

En satisfaisant résolument à ces « exigences », un ministère uni et performant s'assurerait la crédibilité opérationnelle et la confiance nécessaires pour adopter de **nouvelles façons de faire les choses**, pour forger de nouveaux partenariats et de nouvelles alliances, pour obtenir de nouvelles ressources et pour accroître l'impact de ses efforts, tout cela afin d'atteindre des buts qui, autrement, seraient hors de sa portée. Grâce à ces efforts, l'application du Plan vert, la cohésion interne et FP 2000 deviendraient des objectifs réalisables.

Première année
- répondre aux exigences immédiates du Plan vert
- commencer à faire preuve de cohésion
- enclencher le processus global de changement dirigé

Au cours de la première année de la transition, Environnement Canada a fait le nécessaire pour :

— répondre aux exigences immédiates du Plan vert;
— commencer à faire preuve de cohésion;
— enclencher le processus global de changement dirigé.

Le Ministère a accompli jusqu'ici des progrès importants, notamment quant à l'amélioration de ses capacités opérationnelles et à l'accroissement de sa cohésion. Mais tout cela est précaire, et le processus général de renouvellement du Ministère est loin d'être achevé.

Deuxième année
- compléter les projets amorcés et consolider les progrès
- accroître la compréhension et étendre la participation au processus de transition
- institutionnaliser le processus de gestion du changement

Au cours de la deuxième année :

— on complétera les projets amorcés durant la première année et on consolidera les progrès;
— on fera mieux comprendre les réalisations de la première année et on amènera un plus grand nombre de personnes à y participer;
— on « institutionnalisera » le processus de gestion du changement.

Mais qu'a-t-on fait en réalité pour répondre aux six exigences de l'organisation performante ? Question encore plus importante, que reste-t-il à faire ?

V. Le travail accompli au cours de la première année et le chemin à parcourir

Dans une analyse et un rapport de ce genre, il est nécessaire de séparer des éléments qui, dans la réalité, ne le sont pas. Ainsi, le travail effectué expressément pour répondre à l'une des six « exigences » peut fort bien satisfaire à plusieurs des autres. Par conséquent, même si une activité de la transition figure seulement sous une rubrique, elle peut en fait avoir permis de satisfaire à plusieurs besoins de l'organisation simultanément. Par exemple, le projet de surveillance intégrée mentionné plus loin contribue non seulement

au besoin de « cultiver notre base de connaissances », sous lequel il figure, mais aussi à celui de « travailler de concert ». Au risque d'une certaine répétition, on signale donc dans ce rapport plusieurs importantes interrelations de ce genre.

Les secteurs d'activité de la transition

Satisfaire aux besoins d'Environnement Canada, ministère axé sur ses clients

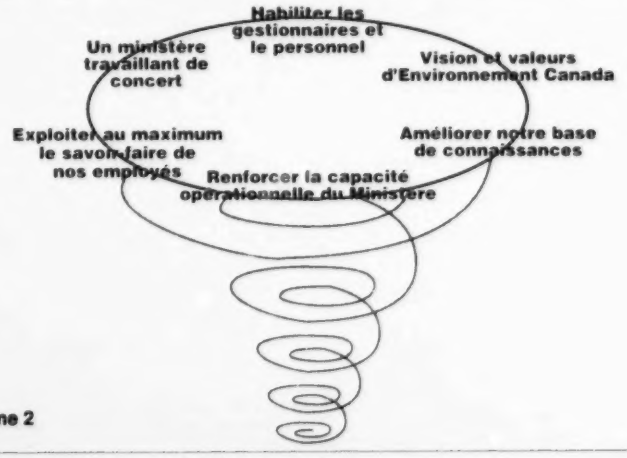


Diagramme 2

Pour être performant, Environnement Canada doit satisfaire aux exigences suivantes :

1. **AVOIR UNE VISION**. Comprendre clairement le contexte ou le cadre dans lequel le Ministère exerce son activité, c'est-à-dire :

   Si le Ministère satisfait à son besoin d'avoir une vision et de comprendre les valeurs qui le définissent, ces valeurs collectives seront reconnues et respectées par le personnel d'exécution comme par le personnel de gestion et formeront la base d'un vif sentiment de cohésion; la mission du Ministère de servir le public canadien sera claire pour tous; sa vision, bien qu'exigeante, sera clairement perçue et réalisable; la contribution des services à la concrétisation de cette vision et à l'exécution de la mission sera explicite; il soignera et gérera bien ses relations avec les autres ministères fédéraux; sa contribution au plan d'action national sera précise et bien articulée, et son action sur la scène internationale sera bien définie, constructive et éclairée.

Vision

Connaissances

Style de gestion

Capacités opérationnelles

Ressources humaines

Travailler de concert

Nous sommes en bonne voie de concrétiser cette organisation « performante » idéale. Presque tous les gestionnaires du Ministère réalisent actuellement ou réaliseront une initiative du Plan vert ou un projet connexe, et les programmes sont axés sur une action concertée avec la population canadienne en vue d'aider celle-ci à prendre des décisions favorables au développement durable. L'initiative du Plan vert concernant la rivière Rouge et l'Assiniboine fournit un bon exemple de cette concertation. Au lieu de l'habituelle étude qualitative et quantitative, on a procédé dans ce cas à une analyse écosystémique des impacts environnementaux subis par la région. Les résultats de cette analyse permettront ensuite à la population locale de comprendre quelles mesures devront être prises par tous les secteurs de la société pour restaurer la région

Les objectifs

- projet d'énoncé de vision
- préciser les valeurs
- appliquer les principes de fonctionnement
- étendre la compréhension de la vision

en question. Les gestionnaires ont dû élaborer un programme prévoyant des consultations étendues et des partenariats avec d'autres ministères fédéraux et avec les autorités provinciales dans le but d'assurer le développement durable de la région. Les initiatives concernant le fleuve Fraser et les « points chauds » de l'Atlantique comportent les mêmes caractéristiques et s'appuient sur l'expérience acquise dans le cadre des projets touchant les Grands Lacs, l'écosystème de la région de Fundy et le fleuve Saint-Laurent : on y décèle clairement le lien entre vision et application concrète. Tous les gestionnaires seront influencés par la philosophie du Plan vert et la vision du Ministère. Du point de vue du processus de transition, il faut rendre ce lien explicite dans la vision et le clarifier dans l'esprit de tout le personnel.

Ce secteur d'activité de la transition vise donc les objectifs suivants :

a. clarifier le contexte (engagement gouvernemental en faveur du développement durable; maintien du climat d'austérité; nécessité de partager les responsabilités en matière d'action environnementale; action axée sur le client, etc.) dans lequel le Ministère exerce son activité; définir, pour le Ministère, une vision et une mission cadrant avec le Plan vert, recueillant l'appui des cadres et des employés, donnant suite aux positions exprimées par les Canadiens lors des consultations sur le Plan vert et tenant compte des réalités vécues par le Ministère;

b. préciser les valeurs partagées par l'ensemble du personnel, comme fondement d'un comportement collectif solide;

c. assurer l'application rapide des principes de fonctionnement du Ministère;

d. mieux faire comprendre la vision et ses concepts de base, plus particulièrement : prise de décisions respectueuses de l'environnement; avantages durables; perspective écologique; responsabilité commune; importance attachée aux connaissances et aux relations de travail fondées sur le respect mutuel.

Réalisations
- vision approuvée par le Conseil de gestion
- processus d'approbation amorcé par le Ministère

Réalisations de la première année. En septembre 1990, on a amorcé l'opération « Vision ». Après une consultation approfondie des membres du Conseil de gestion, un rapport de consultants (décembre 1990) est devenu un important pilier du travail interne d'élaboration de cette vision. L'équipe de transition a pris le projet en main en janvier 1991. Après avoir consulté des membres choisis de la direction et soumis le projet de principes de fonctionnement à des groupes de discussion mis sur pied dans cinq centres, elle a rédigé un énoncé de vision comportant les éléments suivants :

— la vision proprement dite
— la mission
— les valeurs
— les principes de fonctionnement.

Cet énoncé de vision a été avalisé par le Conseil de gestion en juin 1991, après quoi Environnement Canada a entamé la deuxième des six étapes du processus de mise en œuvre. À cette étape, les gestionnaires consultent leur personnel dans l'ensemble du Ministère pour raffiner l'énoncé de la vision. Celle-ci sera ensuite approuvée par l'ensemble du Ministère et commencera à prendre racines; elle sera mesurée à l'aune des pratiques initiales et éventuellement raffinée davantage, tout en continuant de recueillir l'appui et l'approbation du personnel.

Impact. On constate déjà l'impact du Plan vert, de l'énoncé de vision et des travaux accomplis durant la première année dans la façon dont les services conçoivent leur rôle au sein du Ministère et à l'égard de l'environnement. Ainsi, le Service de l'environnement atmosphérique utilise le Plan vert et l'énoncé de vision pour mieux faire voir aux gestionnaires et aux employés l'importance du virage qu'il a amorcé afin de devenir un organisme s'occupant de l'**atmosphère** au sens large plutôt qu'un service météorologique traditionnel. L'énoncé de vision incite en outre le SEA à réexaminer la raison d'être et les usages de ses services de surveillance atmosphérique, actuellement exercés presque exclusivement en milieu aéroportuaire à l'appui de son activité de prévision du temps, mais qui pourraient être reliés beaucoup plus complètement aux activités de surveillance intégrée de l'environnement menées par le Ministère.

Vision
Connaissances
Style de gestion
Capacités opérationnelles
Ressources humaines
Travailler de concert

Prochaines étapes. Environnement Canada est fermement résolu à étendre ce processus d'implantation d'une vision à l'ensemble du Ministère au cours de la deuxième année, afin que tous les employés puissent s'y identifier et que, comme membres d'une organisation, nous puissions :

Prochaines étapes
- compréhension
- dialogue
- adhésion
- application des principes de fonctionnement

a. informer notre personnel pour lui permettre de raffiner le libellé et de comprendre l'énoncé de vision;

b. dialoguer avec notre personnel pour en arriver à une **acceptation** mutuelle de la signification de l'énoncé de vision pour Environnement Canada;

c. obtenir l'adhésion et la **contribution** de nos gens pour appliquer en permanence l'énoncé de vision. L'importance de celle-ci pour le succès de la réalisation du Plan vert est telle que nous ne devrons ménager aucun effort pour accélérer le processus par divers moyens : ateliers, formation de facilitateurs de la mise en œuvre de la transition, conférence nationale des cadres, régime de responsabilité, visites par la haute direction, etc.

d. **appliquer les principes de fonctionnement**. (Voir la section 3, plus loin.)

Une fois que l'énoncé de vision aura reçu l'adhésion de l'ensemble du Ministère, il incombera au personnel de gestion d'entamer avec nos publics un dialogue sur ce qu'il implique quant au partage des responsabilités (rôles et responsabilités) et à la réalisation du développement durable.

2. **CULTIVER NOTRE BASE DE CONNAISSANCES**. Gérer et employer la base de connaissances du Ministère (sciences pures, sciences sociales, développement technologique, travaux et analyses liés à l'activité scientifique) de façon efficace dans le processus décisionnel, la conception des programmes et l'élaboration des politiques du Ministère, et donner à nos clients un accès opportun à notre base de connaissances, pour faciliter leurs propres décisions touchant l'environnement.

Vision
Connaissances
Style de gestion
Capacités opérationnelles
Ressources humaines
Travailler de concert

Toute organisation performante sait comment utiliser de façon optimale son savoir — données, analyses et recherches — pour élaborer ses décisions et façonner ses produits. Comme ministère s'appuyant sur le savoir, Environnement Canada est particulièrement conscient de ce fait.

La crédibilité externe du Ministère réside dans son savoir et dans la façon dont celui-ci est communiqué à ses publics. Si le **processus de concrétisation du développement durable** signifie cheminer vers la prise de décisions

consensuelles, il nous incombe d'aider les Canadiens à prendre, en matière environnementale, des décisions judicieuses dont ils connaîtront pleinement les conséquences. Pour cela, il sera essentiel de traduire les données brutes en savoir concret et de communiquer celui-ci rapidement et précisément aux Canadiens, en prenant soin d'écouter et de consulter pleinement nos publics pour nous assurer de bien répondre à leurs besoins.

De même, la crédibilité interne du Ministère dépend de sa capacité à utiliser efficacement son savoir environnemental et socio-économique dans son propre processus décisionnel. Cette condition est tout aussi essentielle pour gagner la confiance du personnel que l'est la communication du savoir du Ministère à ses clients pour obtenir leur confiance.

Les objectifs
- gestion des activités de recherche et d'analyse du Ministère
- relier les activités scientifiques à la prise de décision
- faciliter l'accès aux clients

Ce secteur d'activité de la transition vise donc les objectifs suivants :

a. assurer la bonne gestion des activités de recherche et d'analyse scientifiques du Ministère;

b. assurer l'utilisation efficace des résultats de ces activités dans le processus décisionnel du Ministère;

c. faciliter à nos clients l'accès aux connaissances et à l'information environnementales dont ils ont besoin.

Réalisations
- examen des activités scientifiques
- perspective écosystémique
- surveillance intégrée

Réalisations de la première année. Grâce à l'étude d'un consultant et à un examen de l'état de la recherche au Ministère, on comprend mieux le rôle important que jouent les sciences sociales, en plus des sciences pures traditionnelles, dans la réalisation du développement durable. En outre, on est davantage conscient du besoin d'examiner à bref délai la composition et la répartition de notre collectivité scientifique. Dans notre cheminement vers une approche écosystémique, nous devrons mieux intégrer nos activités scientifiques et nos programmes de surveillance, et coopérer plus étroitement avec les autres ministères fédéraux, les provinces et les municipalités. Récemment, C et P a pris certaines mesures pour mieux intégrer le savoir scientifique au processus décisionnel (apport des instituts de recherche à l'évaluation du Plan d'action Saint-Laurent, réglementation et évaluation environnementale de l'industrie des pâtes et papiers). Un projet de transition sur la surveillance intégrée est par ailleurs en cours d'exécution et on a entrepris un autre projet sur le programme ministériel relatif aux eaux afin de déterminer comment ce programme et les ressources qui y sont affectées pourraient mieux servir à favoriser le développement durable.

Impact. La vraie réussite, toutefois, réside dans la plus grande sensibilisation de tout le personnel à la valeur réelle de la base de connaissances du Ministère, à son potentiel d'amélioration du processus décisionnel (si on l'applique de façon intégrée) et à son importance pour renforcer la crédibilité du Ministère auprès de ses publics.

Prochaines étapes
- gestion de la R-D
- liens plus solides entre connaissances scientifiques et élaboration des politiques

Prochaines étapes. En nous appuyant sur ce que nous avons appris durant la première année, nous examinons actuellement le contenu et l'orientation de nos activités de recherche et de développement et des questions connexes ayant trait à leur gestion, dans le but d'améliorer la prestation des services scientifiques au sein du Ministère. Nous tiendrons par ailleurs une série d'ateliers avec nos cadres supérieurs pour trouver des moyens de mieux relier l'élaboration des politiques et la collecte de données ainsi que le travail scientifique et les activités de surveillance intégrée, afin d'améliorer notre capacité à prévoir et à analyser les nouveaux problèmes et à établir les priorités voulues pour y faire face. Comme l'approche écosystémique est un

concept qui doit être mieux compris, Environnement Canada a tenu une première série d'ateliers et mis sur pied un projet pilote. D'autres travaux devront être effectués au Ministère. On organisera un autre atelier sur l'utilisation stratégique de la technologie de l'information, pour mieux comprendre les besoins du public en information et la façon dont la technologie peut nous aider à ce chapitre.

Vision
Connaissances
Style de gestion
Capacités opérationnelles
Ressources humaines
Travailler de concert

3. HABILITER LES GESTIONNAIRES À GÉRER ET LES EMPLOYÉS À FAIRE PREUVE D'INITIATIVE : favoriser, à l'échelle du Ministère, un style de gestion fondé sur la confiance.

Vision
Connaissances
Style de gestion
Capacités opérationnelles
Ressources humaines
Travailler de concert

Si l'organisation satisfait à son besoin de leadership et d'initiative, son style de gestion sera empreint des caractéristiques suivantes : leadership innovateur; programmes conçus en consultation et axés sur les besoins des clients; créativité dans l'exécution des programmes; processus décisionnel fondé sur la concertation; délégation; fixation d'objectifs; contrôle du rendement; prise de risques; communications internes dans les deux sens.

Mais, par-dessus tout, un tel ministère acquerra et conservera ces attributs en donnant à son personnel les moyens voulus pour agir. Le style de gestion du Ministère aura alors pour effet de stimuler, d'inciter et d'encourager les employés à se dépasser en leur donnant autorité, responsabilité, soutien et autonomie.

Ce secteur d'activité de la transition vise donc les objectifs suivants :

Les objectifs
- clarifier les responsabilités des cadres
- accroître notre capacité de gestion
- gestion fondée sur la concertation
- habilitation

a. clarifier les responsabilités des cadres et des employés dans un contexte d'habilitation;

b. accroître notre capacité de gestion et notre leadership;

c. encourager un style de gestion fondé sur la coopération et la concertation;

d. donner aux cadres et aux employés les moyens voulus pour agir.

Leçons tirées de nos réussites passées. Pour aligner les travaux de la transition sur les réalités du Ministère, il était essentiel de tirer parti de ses succès passés. Ainsi, on pouvait tirer des enseignements particulièrement précieux de la mise en œuvre du Plan d'action Saint-Laurent. En 1989, le Ministère avait dû relever le défi d'appliquer ce plan prévoyant l'assainissement du Saint-Laurent avec une fraction des années-personnes initialement prévues, avec des résultats concrets à produire (réduire de 90 % en l'espace de cinq ans les rejets toxiques des 50 principaux pollueurs), mais avec suffisamment de fonds pour exécuter le programme. Nous avons là un premier exemple des résultats d'une approche innovatrice dans la prestation de services. On a dit aux gestionnaires ce qu'il fallait faire et on leur a donné les pouvoirs nécessaires. L'innovation et la prise de risques ont été encouragés (partenariats avec les autorités québécoises et l'industrie, affermage de services, acceptation du risque par la direction). Forts de ce succès, nous avons étendu cette approche à toute la gamme des initiatives découlant du Plan vert, au moyen de « contrats de gestion des initiatives du Plan vert » et du Comité d'examen interne (voir plus loin).

Réalisations de la première année. Le renforcement de notre style de gestion comporte de nombreux volets :

a. clarifier les responsabilités des cadres et des employés dans un contexte d'habilitation :

- **Contrats de gestion basés sur les résultats.** Le Comité d'examen interne, composé du sous-ministre délégué et des SMA, est responsable de la mise en œuvre du Plan vert. Les objectifs de celui-ci sont le fruit de consultations publiques approfondies et reposent sur les résultats. Pour chaque initiative du Plan vert, on a mis au point des contrats de gestion pour démontrer comment — par l'innovation et la prise de risques — on peut arriver à ces résultats avec environ la moitié des années-personnes initialement prévues.

- **Indicateurs du niveau de service/du rendement.** La Bibliothèque dispose déjà de tels indicateurs. Au sein des Services administratifs, les unités responsables de la gestion des approvisionnements et des locaux ont établi des accords de service distincts, assortis d'indicateurs de rendement.

Réalisations
- contrats de gestion basés sur les résultats
- indicateurs du niveau de service/du rendement
- élimination des obstacles et des facteurs de démotivation
- délégation
- réduction des paliers de gestion
- reconnaissance et récompenses
- technologie
- amélioration des communications internes
- innovation
- Passons au vert

b. accroître notre capacité de gestion et notre leadership :

- **Élimination des obstacles et des facteurs de démotivation.** En 1986, la haute direction a entrepris un examen interne des obstacles et des facteurs de démotivation. De nombreuses mesures ont été prises par suite de cet examen, mais elles n'ont pas été communiquées au personnel. L'un des premiers projets de la transition a porté sur ce point et on a rédigé et diffusé un rapport à ce sujet en février 1991. Par ailleurs, un projet de simplification du travail est en cours au Service canadien des parcs.

Grâce à un important programme de formation et de simplification entrepris il y a deux ans, le Ministère a pu apporter aux méthodes de dotation des améliorations qui ont profité aussi bien aux cadres qu'aux agents administratifs et aux agents des ressources humaines. Plus de un millier de gestionnaires ont été formés aux nouvelles méthodes, et on a réussi à réduire considérablement le nombre de formulaires employés dans le processus de dotation en combinant des données et en éliminant le double emploi.

- **Délégation.** En juillet 1991, on a publié un bulletin sur les délégations existantes, semblable à la publication du SCT intitulée « Saviez-vous que... ? ». Récemment, le Ministre a approuvé de nouvelles délégations fondées sur le principe de la délégation la plus poussée possible. On prépare actuellement un bulletin à ce sujet.

En obtenant du Conseil du Trésor l'autorisation de déléguer au Ministre le pouvoir d'approuver les modalités des nouvelles contributions individuelles ne dépassant pas 250 000 $, on a réussi à réduire le mouvement de paperasse entre le Ministère et le CT et à accélérer le service à notre clientèle.

- **Réduction des paliers de gestion.** Conformément aux directives du CT, on a amorcé un programme de réduction des paliers de gestion et une compression du personnel de la haute direction.

c. encourager un style de gestion fondé sur la coopération et la concertation :

- **Reconnaissance et récompenses.** À titre d'exemple, le Service de l'environnement atmosphérique a utilisé activement, voire abondamment dans certains cas, son programme de primes pour améliorer le moral de son personnel. Au cours des trois dernières années, environ 150 citations ont été présentées au sein du SEA. Toutes les régions ont décerné au moins une citation régionale. En outre, le Ministère a présenté des citations à au moins une personne dans chaque région et dans presque toutes les directions générales. Plusieurs directions ont également créé leur propre programme de récompenses. Par ailleurs, le bureau régional de l'Atlantique de C et P a entrepris une étude sur son programme de primes instantanées de 200 $, pour en évaluer l'effet sur la motivation et la productivité (application intensive du programme durant six mois) et déterminer ensuite les améliorations éventuelles à y apporter.

- **Technologie.** Environnement Canada est fortement tributaire de la technologie. Parmi les récentes applications technologiques, mentionnons la traduction informatisée des bulletins météorologiques, avec le minimum d'intervention humaine. Par ailleurs, des employés d'Environnement Canada et d'autres ministères fédéraux suivent actuellement un programme de formation à l'informatique mis sur pied à l'intention des personnes handicapées. Dans un autre domaine, on a mis au point des protocoles d'autorisation et d'authentification financières électroniques et de transfert électronique de données dans le but de réduire la paperasse et les délais. On envisage d'appliquer ces protocoles en collaboration avec le Bureau du contrôleur général au cours des douze prochains mois. Le Service des parcs procède pour sa part à une implantation sélective de systèmes automatisés de planification du travail.

- **Amélioration des communications internes.** On a employé divers moyens pour améliorer les communications internes, notamment : visites des sous-ministres dans les régions, Conseil de gestion, Comité d'examen interne, Comité des cadres régionaux, vidéoconférences régulières, consultations par les membres de l'équipe de transition, groupes de réflexion, etc. Mais on ne peut jamais en faire trop pour améliorer les communications internes. Il faut commencer au niveau des cadres de gestion et faire en sorte d'instaurer un climat général propice à la **communication** dans les deux sens.

d. donner aux cadres et aux employés les moyens voulus pour agir :

- **Innovation**. La façon dont le Ministère fournit ses services a toujours été caractérisée par l'innovation.

  — Le programme des Partenaires de l'environnement (dont certains projets suscitent jusqu'à six dollars d'investissements pour chaque dollar versé par le fédéral) devient un exemple typique de notre mode de fonctionnement.

  — La mise en œuvre du Plan vert a forcé le Ministère à innover encore davantage dans la prestation de ses services. Dans leurs « contrats de gestion d'initiative du Plan vert », tous les gestionnaires ont dû élaborer de nouvelles façons de faire les choses (partenariats, affermage, partage des responsabilités, rajustement du niveau de service ou réaffectation des crédits votés) pour convaincre le Comité d'examen interne qu'ils pouvaient mener l'initiative à bonne fin avec des ressources limitées.

— Le modèle des installations appartenant à l'État mais exploitées par des entrepreneurs est peut-être le plus important exemple d'innovation dans la prestation des services gouvernementaux. Le 1er juillet 1991, la gestion du Centre de technologie des eaux usées, qui est l'une des principales installations de recherche environnementale au Canada, a été transférée à une société privée avec le soutien enthousiaste du personnel du Centre. Selon les modalités de ce transfert, les employés du Centre reçoivent la même rémunération et les mêmes avantages que dans la fonction publique et ont en plus l'occasion de participer au développement, à la commercialisation et à la mise en marché de leurs innovations, tout en ayant part aux profits de l'entreprise. Cette revitalisation du Centre a rendu le personnel plus sensible à sa mission et à la valeur du travail en équipe et, on l'espère, transformera cet organisme en une entreprise technologique réelle et rentable.

— Environnement Canada est un leader dans la réalisation de projets pilotes sur le budget de fonctionnement. Avec l'aide du Service des finances et de l'administration, les gestionnaires ont négocié avec le Secrétariat du Conseil du Trésor une entente leur permettant de faire l'essai de cette nouvelle procédure, qui doit être implantée dans tout l'appareil gouvernemental le 1er avril 1993. Cinq projets pilotes sont actuellement en cours.

- **« Passons au vert »**. En décembre 1990, le Ministère a lancé à l'échelle nationale la campagne « Passons au vert ». Il s'agit d'un programme volontaire s'adressant aux employés et visant à réduire l'impact environnemental des activités d'Environnement Canada. Parmi les changements qu'il a suscités figurent : l'utilisation systématique du verso des notes de service pour noter les messages téléphoniques et autres, le recyclage du verre et des boîtes de conserve, l'emploi de tasses à café et d'ustensiles réutilisables dans les salles à manger, le recyclage des enveloppes en papier et des publications, etc. Les gestionnaires ont dûment encadré ce programme en appuyant les comités d'employés chargés de l'appliquer, en facilitant la diffusion des idées et en reconnaissant les contributions individuelles et collectives.

Impact. Le principal effet de cette activité de la transition est que les éléments essentiels à l'attribution des pouvoirs nécessaires aux cadres et aux employés **commencent à être mis en place**. Le processus d'examen interne, en fixant aux gestionnaires d'initiatives du Plan vert des résultats à produire, les a incités à faire preuve de créativité et d'innovation avec les ressources mises à leur disposition; il leur assure également le soutien de la haute direction en même temps qu'une part du risque impliqué. On peut faire encore davantage pour transformer le processus d'examen interne en un outil d'habilitation. Par ailleurs, des initiatives de transition comme le projet d'intégration de l'Atlantique avaient expressément pour but de maximiser la créativité et l'esprit d'innovation du personnel régional face à une vaste gamme d'options.

Prochaines étapes. Les démarches amorcées au cours de la première année se poursuivront durant la deuxième année et au delà :

a. clarifier les responsabilités des cadres et des employés dans un contexte d'habilitation :

- **Intégration des objectifs fixés dans les services votés et dans le Plan vert**. À mesure que nous intégrerons les objectifs fixés dans les services votés et dans le Plan vert tout en continuant d'établir des priorités, les cadres auront l'occasion d'utiliser le Comité d'examen interne et les contrats de gestion d'initiative comme outil d'habilitation, pour :

  — repérer les obstacles et les facteurs de démotivation;
  — demander d'autres délégations de pouvoirs;
  — offrir d'autres occasions d'innover et de partager les risques;
  — fixer des objectifs de rendement dont le dépassement pourra justifier une reconnaissance et des récompenses appropriées;
  — déterminer les investissements supplémentaires à effectuer en matière de technologie et les besoins de formation du personnel.

- **Indicateurs du niveau de service/du rendement**. La Direction générale des ressources humaines a mis en œuvre un projet consistant à fixer des niveaux de service avec ses clients. Des méthodes d'évaluation sont en cours d'élaboration. De son côté, le Service des finances et de l'administration passe actuellement en revue ses niveaux de service en vue de conclure des accords de service « à valeur ajoutée ». Par ailleurs, dans le cadre d'une approche axée sur le client et fondée sur les résultats, nos gestionnaires seront appelés à établir des grands indicateurs de rendement (des facteurs de succès essentiels, et non pas des processus détaillés) qui nous permettront de mieux évaluer nos progrès et nos réalisations. Enfin, on révisera les contrats de gestion des initiatives du Plan vert en vue d'y renforcer les indicateurs de rendement.

- **Application des principes de fonctionnement d'Environnement Canada**. Nous devons pratiquer ce que nous prêchons. Au cours de la deuxième année, les sous-ministres adjoints et, par la suite, tous les gestionnaires seront tenus d'appliquer concrètement les principes de fonctionnement énoncés dans notre vision.

c. encourager un style de gestion fondé sur la coopération et la concertation :

- **Élaborer une politique et une stratégie de communication interne**. De concert avec les gestionnaires, nous cherchons des mécanismes efficaces pour améliorer les communications internes et faire accepter une plus grande responsabilisation dans ce domaine. On reconnaît le rôle important que peut jouer la formation à ce chapitre (voir la section 5). Il faudra également améliorer les communications dans les deux sens entre les divers services.

- On évaluera le rôle de l'**informatique** dans l'**amélioration du service au public** dans le cadre d'un atelier sur les utilisations stratégiques de la technologie de l'information.

d. donner aux cadres et aux employés les moyens voulus pour agir :

- **Encourager davantage l'innovation**. En attendant l'entrée en vigueur du nouveau mode opératoire fondé sur les budgets de fonctionnement, nous devrons encourager davantage les gestionnaires à intégrer les projets pilotes dans ce domaine à leurs contrats de gestion d'initiative du Plan vert pour 1992.

Prochaines étapes

- intégration des objectifs fixés dans les services votés et dans le Plan vert
- indicateurs du niveau de service/du rendement
- application des principes de fonctionnement d'EC
- élaboration d'une politique et d'une stratégie de communication interne
- rôle de l'informatique dans l'amélioration du service au public
- encourager davantage l'innovation

Vision
Connaissances
Style de gestion
Capacités opérationnelles
Ressources humaines
Travailler de concert

Au cours de la prochaine année, la Direction des programmes industriels du Ministère servira de cobaye pour l'implantation des concepts de gestion de la qualité totale. On y formera un groupe central multi-niveaux qui aura pour mandat de mettre au point une mission, de relever systématiquement les possibilités d'amélioration, d'accroître le niveau de service à valeur ajoutée et d'améliorer la satisfaction du client. Tous les employés participeront directement à cette entreprise.

Vision
Connaissances
Style de gestion
Capacités opérationnelles
Ressources humaines
Travailler de concert

4. **RENFORCER NOTRE CAPACITÉ DE PRODUIRE DES RÉSULTATS COMME MINISTÈRE** : consolider ses processus décisionnels et assurer que ses services sont axés sur la clientèle.

Une organisation qui a confiance en ses systèmes de gestion et d'exécution des programmes en retire les avantages suivants : processus décisionnels fondés sur la concertation; utilisation efficace du savoir et des capacités analytiques de l'organisation dans la prise des décisions et l'élaboration des politiques; modes de fonctionnement tout à la fois clairs, cohérents, souples et capables de s'adapter aux nouvelles conditions; efficience, efficacité et intégration dans le processus d'affectation des ressources et de fixation des priorités; responsabilisation en fonction des résultats. Par-dessus tout, les besoins et les préférences des clients sont au centre de la prise de décisions et de l'exécution des programmes.

En réalité, le renforcement de la capacité du Ministère à servir la population canadienne constituait une première étape cruciale de l'opération de transition, à la fois pour relever les défis immédiats posés par le Plan vert et pour gagner la confiance des gestionnaires comme des employés, des partenaires et des clients du Ministère.

Les objectifs
- créer des processus pour la fixation des priorités et l'affectation des ressources
- renforcer les mécanismes de consultation du Ministère
- établir les objectifs, les rôles et les responsabilités et mesurer les résultats
- augmenter l'efficience et l'efficacité

Ce secteur d'activité de la transition vise donc les objectifs suivants :

a. créer, pour la fixation des priorités et l'affectation des ressources, des processus qui accroissent le rendement des programmes et établissent des niveaux de service adéquats;

b. renforcer les mécanismes de consultation du Ministère pour assurer que ses activités sont axées sur le client;

c. clarifier les responsabilités du Ministère en matière d'exécution des programmes : fixation des objectifs, rôles et responsabilités, mesure des résultats;

d. travailler sans relâche à augmenter l'efficience et l'efficacité, et utiliser les économies ainsi réalisées pour améliorer la prestation des services.

Réalisations de la première année. Environnement Canada a accru sa capacité d'exécuter ses programmes en améliorant ses processus et ses systèmes décisionnels et en prenant des initiatives visant directement à accroître son efficience et son efficacité.

a. Créer des processus pour la fixation des priorités :

- **Processus décisionnels fondés sur la concertation**. La création du Conseil de gestion (organe supérieur décidant de la répartition des ressources et comprenant des représentants des régions) et du Comité d'examen interne nous a permis de collaborer avec la haute direction

du Ministère pour relever le défi posé par la mise en œuvre du Plan vert.

b. Renforcer les mécanismes de consultation du Ministère, pour assurer que ses activités sont axées sur le client :

- **Consultations**. Le processus de consultations sur le Plan vert — auquel ont participé des ministres et des hauts fonctionnaires — a été l'une des opérations de consultation les plus complètes menées par le gouvernement. D'autres consultations ont lieu régulièrement. Ainsi, le Service canadien des parcs a consulté l'année dernière les personnes handicapées et les personnes âgées afin de leur faciliter l'accès aux parcs et aux lieux historiques. Les autochtones, pour leur part, sont consultés systématiquement. Le processus de planification des Parcs suppose des consultations publiques, et le SCP sonde régulièrement sa clientèle pour évaluer les services qu'il fournit. Par ailleurs, le bureau régional du Pacifique du SEA a élaboré une campagne de marketing de masse pour déterminer les besoins du public et conclu une entente avec le Joint Fish Committee et le Greater Vancouver Regional District pour préparer des bulletins météorologiques à court terme à l'intention de certains secteurs précis.

c. Clarifier les responsabilités du Ministère en matière d'exécution des programmes :

- **Gestion fondée sur les résultats**. En 1990, C et P a produit un rapport sur l'efficacité de son programme de gestion fondée sur les résultats, où l'on exposait les besoins des clients et les résultats (non les processus) à atteindre pour satisfaire ces besoins. La mesure des résultats peut aider les gestionnaires en leur indiquant les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs et en faisant ressortir les points faibles et les points forts caractérisant l'exécution des programmes ou le choix des stratégies. Cette information peut également servir à établir de nouveaux buts et de nouveaux objectifs, ou à faire modifier la répartition des ressources. Tous les services élaborent actuellement des cadres de gestion fondés sur les résultats.

- **Plus grande responsabilisation au sein du Ministère**. Le régime d'attribution des responsabilités du Ministère comprend les éléments suivants : fixation des buts et des objectifs traduisant les résultats des programmes; énonciation des besoins en ressources; délégation des pouvoirs; surveillance commune des progrès et accord mutuel sur les correctifs éventuellement nécessaires. Nous sommes passés graduellement à un cadre prospectif de responsabilité et de prise de décisions fondé sur les résultats et dirigé par les sous-ministres et le Conseil de gestion, en corrigeant les lacunes repérées, en tenant compte des facteurs pertinents et en intégrant les attributs souhaitables pour en arriver à un régime de responsabilité efficace :

  — cadre de responsabilité fondé sur les résultats;
  — contrats de gestion;
  — flexibilité des ressources pour les sous-ministres et le Conseil de gestion (système de notes de crédit), première étape dans l'assouplissement du processus d'allocation des ressources (financières et humaines) par les sous-ministres pour faire face aux priorités imprévues.

Réalisations

- processus décisionnels fondés sur la concertation
- consultations
- gestion fondée sur les résultats
- plus grande responsabilisation au sein du Ministère
- rationalisation de certaines fonctions centralisées

d. Travailler sans relâche à augmenter l'efficience et l'efficacité, et utiliser les économies ainsi réalisées pour améliorer la prestation des services :

- **Rationalisation** de certaines **fonctions centralisées**, particulièrement à l'administration centrale, menant à une réduction du chevauchement et du double emploi (p. ex. administration).

- **Approche de valeur ajoutée pour les fonctions auxiliaires**, afin de rendre plus efficace la prestation des services dans les fonctions de soutien (p. ex. finances et administration, politiques, etc.). Dans le cadre d'un projet de transition, des consultants ont passé en revue toutes les fonctions centralisés sous l'angle de l'efficience et de la valeur ajoutée; les gestionnaires appliqueront bientôt leurs recommandations. Par ailleurs, un projet de transition portant sur les publications permettra au Ministère de maximiser son investissement dans ce domaine. Un autre projet, consacré cette fois à l'informatique, mènera aussi à plus d'efficacité dans la fourniture des services.

- **Intégration** de la fourniture des services (voir la section 6).

Impact. Les améliorations apportées au processus de prise de décisions et d'allocation des ressources grâce au Comité d'examen interne ont eu un effet très tangible, et même spectaculaire, sur la mise en œuvre du Plan vert, et elles commencent à se répercuter sur l'efficacité et l'efficience des activités au niveau des programmes. Fait encore plus important, les améliorations apportées aux processus décisionnels favorisent l'attribution de pouvoirs supplémentaires aux employés.

Prochaines étapes
- prendre appui sur nos succès : sondages auprès des clients
- régime de prise de décisions et de responsabilité fondé sur les résultats
- examens de gestion

Prochaines étapes. On prendra des mesures pour donner suite aux examens effectués et aux processus mis en place durant la première année (p. ex. rationalisation du Service des finances et de l'administration dans la RCN). D'autres mesures seront mises en œuvre aux chapitres suivants:

b. renforcer les mécanismes de consultation du Ministère pour assurer que ses activités sont axées sur le client :

- **Prendre appui sur nos succès**. Environnement Canada est depuis longtemps reconnu pour ses bonnes méthodes de consultation. Le Ministère a notamment joué un rôle majeur dans la préparation, par le Niagara Institute, d'un guide de participation publique. Les Plans d'action correctrice, entrepris dans les Grands Lacs, sont un modèle de participation publique aux processus décisionnels. Par ailleurs, un projet de transition visant à tirer parti de notre expérience en matière de consultations et de partenariats est en cours, et les résultats nous serviront à développer encore davantage notre expérience dans ce domaine.

Un des objectifs du Service canadien des parcs est de fournir, d'ici la fin du siècle, un niveau de service axé sur le client à chacun des lieux dont il est responsable. Il utilise diverses techniques à cette fin. Ainsi, il recourt de plus en plus à des sondages pour améliorer le genre, la quantité et la qualité des services offerts au public dans les parcs et les lieux historiques nationaux. En 1984, le SCP a ajouté un nouvel élément à son processus de planification de la gestion des parcs, soit le Processus de gestion des activités destinées aux visiteurs (PGAV). Celui-ci s'appuie précisément sur les sondages effectués auprès des visiteurs pour déterminer leurs attentes, leurs besoins et leurs préférences. Plus de 600 employés ont reçu une formation sur le PGAV, ce qui

s'est traduit par des résultats significatifs. À titre d'exemple, les sondages auprès des visiteurs ont permis de cibler plus précisément les niveaux de service selon les besoins des clients : on a ainsi révisé et réduit considérablement les premiers devis établis pour le réaménagement du terrain de camping au parc national Fundy. On utilise aussi les sondages auprès des clients pour enrichir ou rénover des installations afin de répondre à de nouveaux besoins ou de satisfaire à de nouvelles exigences législatives (accessibilité aux personnes handicapées, par exemple). On recourt en outre à une technique de planification accélérée pour intégrer les résultats des sondages et les avis des groupes de pression aux plans préparés pour tous les parcs et lieux historiques.

c. clarifier les responsabilités du Ministère en matière d'exécution des programmes :

- **Régime de prise de décisions et de responsabilité fondé sur les résultats**. Pour le prochain cycle de planification au Ministère, on implantera un processus intégré de fixation des priorités et d'affectation et de planification des ressources au niveau des services centraux, qui sera relié au cadre gouvernemental d'élaboration des politiques et de détermination des priorités. On passera graduellement à un régime de prise de décisions et de responsabilité fondé sur les résultats, qui reflétera la vision d'Environnement Canada et s'appuiera sur un cadre clair de délégation des responsabilités, avec la responsabilisation qui en découle (juillet 1992). Les travaux amorcés par le SEA et C et P sur leurs modèles par résultats commenceront à produire leurs effets. Les autres services du Ministère améliorent ou élaborent leurs propres modèles.

d. travailler sans relâche à augmenter l'efficience et l'efficacité :

- On procédera à des **examens de gestion**.
- On établira des **liens plus étroits** entre les politiques, les activités scientifiques, l'analyse de tendances et la prise de décisions (voir la section 6 ci-après).

5. **EXPLOITER AU MAXIMUM LE SAVOIR-FAIRE DE NOS EMPLOYÉS. Développer les relations de travail**, afin d'aider nos employés à atteindre leurs propres buts et ceux du Ministère et à relever de nouveaux défis (personnels et posés au Ministère) :

La satisfaction du besoin de personnel qualifié et motivé se traduira par la stimulation, l'encouragement et le perfectionnement des employés, qui se verront accorder les pouvoirs nécessaires pour agir et utiliser leur jugement. Les valeurs, attitudes et politiques du Ministère seront fondées sur l'altruisme et sur le postulat selon lequel, pour obtenir un bon rendement, il est moins important d'avoir des systèmes de contrôle que des personnes qui se soucient réellement d'autrui. Les gestionnaires reconnaîtront la nécessité du changement dirigé et les possibilités qui en découlent. De nouvelles compétences essentielles seront incorporées aux plans, aux politiques et aux méthodes de gestion des ressources humaines du Ministère, à la conception et à l'exécution des programmes ainsi qu'à la gestion de l'information et des communications. Les gestionnaires comprendront les problèmes de ressources humaines qui se présenteront et y seront sensibles.

Les objectifs

- satisfaire aux objectifs gouvernementaux en matière de ressources humaines
- mieux intégrer les activités de formation aux besoins opérationnels
- gestion du changement et nouveaux problèmes de ressources humaines
- représentants du Ministère

Ce secteur d'activité de la transition vise donc les objectifs suivants :

a. tenir compte des objectifs gouvernementaux en matière de ressources humaines;

b. mieux intégrer les activités de formation aux besoins opérationnels courants, y compris la nécessité de gérer le changement et de pouvoir accepter des délégations supplémentaires;

c. aider les gestionnaires à comprendre les problèmes de ressources humaines nouveaux et complexes que suscite la gestion du changement;

d. développer les représentants du Ministère et porter une attention particulière au groupe des directeurs/superviseurs/chefs, en tant qu'élément important de la gestion du changement.

Réalisations de la première année. Les services ont jusqu'ici appliqué leurs programmes de formation et de perfectionnement individuellement, la haute direction du Ministère se tenant à distance de ce domaine. Or, Environnement Canada s'est engagé à élargir son approche de gestion des ressources humaines en vue de favoriser de meilleures relations tant parmi le personnel de direction et le personnel d'exécution qu'entre ces deux groupes. Il est crucial, à cette fin, de créer un « esprit de famille ». Le dévouement réel du personnel d'Environnement Canada à la mission dont celui-ci est investi est peut-être unique. Il incombe donc à la direction du Ministère de tirer parti de ce dévouement à la cause environnementale pour consolider les relations et les liens personnels.

Réalisations

- travail avec les employés handicapés
- équité dans l'emploi
- compréhension de l'écologie et formation en la matière dans tous les services
- participation des employés à la concrétisation du changement
- rétroaction vers le haut
- leadership de la gestion

a. Tenir compte des objectifs gouvernementaux en matière de ressources humaines :

- **Employés handicapés**. Environnement Canada donne le ton au gouvernement fédéral grâce à un programme unique en son genre qui offre une gamme complète de services informatiques aux personnes handicapées.

  Fruit d'un accord conclu avec la société Digital, ce programme (que l'on dit le plus avancé de son genre en Amérique du Nord) permet d'évaluer les besoins des personnes aux prises avec divers types de handicaps et de déterminer le système informatique qui leur conviendrait le mieux, ainsi que leurs besoins de formation. Ces besoins vont de la simple modification d'un logiciel pour une personne souffrant d'un handicap moteur, à un système perfectionné de reconnaissance vocale pour les personnes incapables d'utiliser un clavier, ou encore à un système de lecture d'écran pour les aveugles.

  Ces services sont offerts gratuitement aux employés d'Environnement Canada, et à titre onéreux aux autres employés fédéraux. Depuis le lancement du programme, en février 1991, vingt personnes y ont participé.

- **Équité en matière d'emploi**. Le Ministère accorde plus d'importance à l'équité dans l'emploi et a adopté des mesures pour analyser le taux de roulement des groupes minoritaires. En plus d'envoyer un questionnaire de fin d'emploi au domicile des employés démissionnaires pour déterminer les « vraies » raisons de leur départ, chaque service a formé un comité regroupant des représentants des employés appartenant aux groupes minoritaires, ainsi qu'un

représentant des services du Personnel. Une enquête sur les attitudes a été effectuée en juin 1991 pour recenser les problèmes rencontrés au travail par les groupes minoritaires. On a créé un comité pour proposer des solutions aux problèmes ainsi cernés. On a par ailleurs créé un réseau d'entraide pour les femmes occupant des postes supérieurs au Ministère, et lancé un programme pilote de perfectionnement pour jumeler les employés subalternes à un « mentor ».

Des rapports gouvernementaux révèlent que les membres des groupes minoritaires sont proportionnellement moins nombreux au sein des programmes de formation et de perfectionnement, ce qui diminue leurs chances d'avancement. Dans ce contexte, le Service des parcs (région du Québec) a mis sur pied un projet pilote spécialement conçu pour redresser la situation. Les résultats de cette expérience seront évalués à la fin de l'année. En outre, afin d'aider les employés de soutien talentueux qui ont de la difficulté à se hisser dans une catégorie professionnelle supérieure, on a récemment implanté un programme de perfectionnement axé sur leurs besoins particuliers.

b. Mieux intégrer les activités de formation aux besoins opérationnels courants :

- encourager une meilleure compréhension de l'écologie et une meilleure formation en la matière dans tous les services.

c. Aider les gestionnaires à comprendre les problèmes de ressources humaines nouveaux et complexes que suscite la gestion du changement :

- **Participation des employés à la concrétisation du changement**. La Direction générale des ressources humaines a entrepris de sonder chacun de ses employés sur la simplification des méthodes de travail. Cinq groupes de réflexion se sont réunis en mars 1991 pour discuter des principes de fonctionnement. Nous encouragerons nos employés à se faire les porte-parole du principe du développement durable en acquérant une meilleure compréhension du travail de tous les services et une meilleure formation en la matière.

- Encourager les gestionnaires à être davantage sensibles aux besoins de leur personnel, en mettant à l'essai des mécanismes de « rétroaction vers le haut » (mais non d'évaluation). Quatre projets pilotes sont en cours.

d. Développer les représentants du Ministère :

- **Leadership de la gestion**. Même si on reconnaît que le leadership doit commencer par le haut, l'évolution du Ministère passe avant tout par un engagement à réformer ses représentants, c'est-à-dire la gestion (au sens large) à tous les paliers. Les SMA, avec le plein appui et l'encouragement des sous-ministres, déploient un effort soutenu pour comprendre et accroître les possibilités de dialogue. On encouragera les programmes de formation.

Impact. Étant donné l'énorme importance de cette activité de la transition pour le succès du changement organisationnel, quelques initiatives capitales ont été prises durant la première année. Cependant, personne au Ministère ne minimise tout ce qu'il reste à faire durant la deuxième année.

Prochaines étapes

- programme commun de perfectionnement pour les gestionnaires
- programmes communs de formation
- idées sur les programmes de reconnaissance et de récompenses
- responsabilités quant à l'application des principes de fonctionnement d'EC

Prochaines étapes. Au cours de la deuxième année, nous devrons mettre à exécution les initiatives décrites ci-dessus. Des cours sur divers thèmes génériques (gestion du changement, résolution créative de problèmes, communications internes, etc.) ainsi que des programmes d'affectations spéciales au sein du Ministère seront offerts dans toutes les régions au cours des prochains mois. On prendra également des initiatives aux chapitres suivants :

a. tenir compte des objectifs gouvernementaux en matière de ressources humaines :

   - On élaborera un **programme commun de perfectionnement** pour les gestionnaires en étendant à tout le Ministère l'excellent programme de perfectionnement du SEA.

b. mieux intégrer les activités de formation aux besoins opérationnels courants :

   - On instituera, à l'intention des gestionnaires et des employés, des **programmes communs de perfectionnement**, pour disposer dans tous les services d'un personnel bien informé sur les questions d'environnement; pour former des gestionnaires plus aptes à gérer le changement, à négocier et à consulter, et pour assurer une utilisation judicieuse des programmes d'orientation offerts aux nouveaux employés du Ministère. On étendra les contrats de gestion d'initiative aux questions de ressources humaines, comme les **investissements dans la formation**, pour faciliter et, dans certains cas, assurer la prestation des services.

c. aider les gestionnaires à comprendre les problèmes de ressources humaines nouveaux et complexes que suscite la gestion du changement :

   - On consultera les employés sur les façons de **renforcer les relations**. On sollicitera leurs idées sur les programmes de reconnaissance et de récompenses visant à souligner les réalisations collectives, sur l'innovation dans la prestation des services, et sur la meilleure façon de mettre en application les principes de fonctionnement du Ministère.

   - On renforcera les **responsabilités** pour assurer l'application des **principes de fonctionnement du Ministère**.

d. développer les représentants du Ministère :

   - **Leadership de la gestion**. Nous devrons élaborer une stratégie complète pour déterminer les caractéristiques recherchées chez les leaders du Ministère, pour leur offrir une formation appropriée (gestion de la qualité, attribution de pouvoirs, concepts d'efficacité organisationnelle, etc.). Nous devrons également créer un climat propice au développement de ces qualités et allouer les fonds nécessaires. Il faut créer un corps de gestionnaires chargés de « **faciliter la mise en œuvre de la transition** », c'est-à-dire choisir de 20 à 30 gestionnaires respectés et possédant de bonnes aptitudes pour les communications et leur faire suivre une formation spéciale sur la gestion du changement, pour leur confier ensuite la tâche d'harmoniser le processus de gestion du changement au Ministère.

6. **TRAVAILLER DE CONCERT, COMME MINISTÈRE ET AVEC D'AUTRES ORGANISMES, SELON LA FORMULE DU PARTENARIAT**. Consolider nos relations de travail internes pour **devenir un ministère homogène** et renforcer nos partenariats avec l'extérieur, pour démontrer notre engagement à réaliser le **développement durable**.

Si le Ministère satisfait à son besoin d'inculquer à son personnel le sens de l'effort collectif, la coopération entre les services (autrement dit travailler efficacement comme ministère) se fera d'elle-même et s'autorenforcera. Le fait de travailler efficacement ensemble et de publier ce succès contribuera à façonner notre sentiment de cohésion. La coopération entre les services sera profitable sur le plan opérationnel comme sur celui de notre identification à l'organisation. De même, la collaboration avec des personnes de l'extérieur démontrera la faisabilité du développement durable grâce à la prise de décisions consensuelles et au partage des responsabilités à l'égard de l'environnement.

Ce secteur d'activité de la transition vise donc les objectifs suivants :

a. cultiver et **renforcer l'image de marque du Ministère**, en donnant des preuves tangibles d'exécution efficace de programmes au moyen d'une action commune et intégrée, et en soulignant nos succès et nos réalisations collectives;

b. multiplier l'application des enseignements tirés des divers projets pilotes d'**intégration**;

c. recourir à divers moyens de communication interne pour **renforcer le message selon lequel nos réalisations collectives** ont été rendues possibles par un processus décisionnel fondé sur la concertation, par la gestion coordonnée des programmes et par la prestation intégrée des services;

d. favoriser un **engagement en faveur du développement durable** au moyen de partenariats et de processus décisionnels consensuels.

Réalisations de la première année. Les efforts déployés par le Ministère pour homogénéiser son action ont déjà commencé à porter fruit. Diverses initiatives prises à l'administration centrale et dans les régions se sont traduites par des relations de travail dont nous avons tout lieu d'être fiers.

a. Cultiver et **renforcer l'image de marque du Ministère** :

- **Processus décisionnel fondé sur la concertation**. La mise sur pied du Comité d'examen interne et du Conseil de gestion a grandement facilité l'échange d'information, ainsi qu'une meilleure compréhension et la création d'un esprit d'équipe. Le partage des risques, des problèmes et des ressources et l'exécution commune des programmes sont des réalisations très importantes.

- **Exécution commune des programmes**. C et P et le SEA, par exemple, ont une tradition de coopération dans les activités de surveillance et de recherche sur les pluies acides et dans d'autres domaines. On consolide actuellement ces liens pour faire partager la gestion des questions atmosphériques par ces deux services. D'autre part, comme

Les objectifs

- cultiver l'image de marque du Ministère
- appliquer les enseignements tirés des projets d'intégration
- diffuser nos réalisations collectives
- favoriser un engagement en faveur du développement durable

Réalisations

- processus décisionnel fondé sur la concertation
- exécution commune des programmes
- comité suprême
- projets d'intégration régionale
- réseau de communication du Ministère
- surveillance intégrée
- message de succès
- prendre appui sur le succès des partenariats existants

suite à l'examen du programme relatif aux eaux, C et P, le SEA et le Service des parcs se sont engagés à accroître leurs efforts de planification commune du travail. Le fonctionnement du Comité d'examen interne a fait ressortir la façon dont seront traités les dossiers intéressant plusieurs services.

- Un comité suprême a été mis sur pied pour traiter les principaux **dossiers intéressant plusieurs services**, et les autres questions de ce genre sont étudiées par le biais des contrats de gestion d'initiative et par le Comité d'examen interne. Depuis quelques années, un nombre croissant de problèmes font appel aux compétences de plusieurs services, c'est le cas du réchauffement planétaire (SEA, C et P, Politiques) et de la biodiversité (C et P, Politiques, SCP, SEA). Par définition, l'approche de gestion écosystémique exige plus de collaboration et de coopération dans le traitement des dossiers. Au lieu de « reconnaître » ou de créer un « bureau » spécial pour chacun de ces dossiers, le Ministère a mis en place les mécanismes nécessaires pour en améliorer la gestion.

b. Multiplier l'application des enseignements tirés des divers projets pilotes d'**intégration** :

- **Intégration régionale**. Dans le cadre de projets particuliers d'intégration entrepris dans les régions de l'Atlantique et de l'Ouest, on a recensé plus de 50 moyens potentiels de mieux collaborer. On a par ailleurs commencé à appliquer les résultats de projets similaires exécutés dans la région du Québec. En Ontario, un autre projet de la transition, qui vise à déterminer comment les services peuvent mieux coopérer pour présenter le Ministère et communiquer avec le public, aura aussi pour effet d'améliorer la compréhension entre les services et de consolider les relations de travail.

- **Réseau de communication du Ministère**. On a pris des mesures pour doter le Ministère d'un réseau de communication intégré reposant sur un réseau à grande distance. Ces mesures, qui résultent du processus d'examen de l'informatique entrepris par les cadres, permettront de faciliter l'accès du personnel et des clients aux sources d'information du Ministère.

- Dans le cadre du projet de transition portant sur la **surveillance intégrée**, le Ministère examinera ses divers investissements dans la surveillance qualitative et quantitative de l'atmosphère et des eaux et les réorientera vers une approche écosystémique intégrée, de façon à en accroître de beaucoup le rendement.

c. Recourir à divers moyens de communication interne pour **renforcer le message de nos réalisations collectives** :

- **Diffuser un message de succès**. En rencontrant le personnel, les sous-ministres entretiennent l'esprit d'équipe et soulignent le rôle important joué par chaque employé dans les réalisations du Ministère.

d. Favoriser un **engagement en faveur du développement durable** au moyen de partenariats et de processus décisionnels consensuels :

- **Prendre appui sur le succès des partenariats existants**. Environnement Canada est reconnu comme un chef de file dans

l'établissement de partenariats pour assurer l'exécution de ses programmes. On peut relever trois exemples exceptionnels de ce fait.

Sur la scène régionale, le plan d'action de 110 millions de dollars mis sur pied par le gouvernement fédéral pour protéger, restaurer et conserver le fleuve Saint-Laurent a nécessité une étroite collaboration du gouvernement québécois et la pleine coopération du monde des affaires et des groupes de pression. Ce programme s'appuyant fortement sur la mise en commun des efforts et le partage des responsabilités, l'investissement fédéral en ressources humaines et financières a presque été doublé grâce aux contributions versées par les autres ministères fédéraux, par le Québec et par des organismes non gouvernementaux.

Sur le plan national, le Service canadien des parcs s'appuie depuis longtemps sur le partenariat, grâce aux 32 « associations coopérantes » sans but lucratif avec lesquelles il a des ententes un peu partout au Canada. Chaque association appuie un parc national, un lieu historique ou un canal historique, et toutes font partie d'une alliance nationale appelée Partenaires des parcs canadiens. Les 4 000 membres des associations coopérantes consacrent bénévolement plus de 50 000 heures de travail annuellement et exploitent une cinquantaine de points de vente dont les recettes de 2,6 millions de dollars sont réinvesties dans le réseau des parcs.

À l'échelle internationale, le Canada et les États-Unis parrainent conjointement un programme de 15 ans doté d'un budget de 1,5 milliard de dollars qui vise à protéger près de quatre millions d'acres d'habitat de sauvagine au Canada, et deux millions d'acres aux États-Unis, ainsi qu'à rétablir aux niveaux des années 70 les populations de sauvagine dans les deux pays. Sur le milliard de dollars qui seront dépensés au Canada, 75 % proviendront de sources américaines. En 1989, le Canada s'est officiellement engagé à verser 30 millions de dollars en cinq ans, et les États-Unis ont affecté par voie législative 30 millions de dollars par année à l'égard de projets du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine qui seront exécutés au Canada.

Impact. C'est dans ce secteur d'activité (renforcement de la cohésion du Ministère) que la transition a eu le plus d'effet au cours de la première année. On signale de toutes parts au Ministère (cadres supérieurs œuvrant au Comité d'examen interne, employés régionaux engagés dans des projets d'intégration, représentants des services centraux participant à l'un ou l'autre des examens fonctionnels) qu'un changement d'attitude se produit à Environnement Canada, et que les gestionnaires pensent en premier et non en dernier lieu à travailler de concert pour relever les défis.

Prochaines étapes. Au cours de la deuxième année, nous prendrons appui sur les bases solides jetées cette année.

b. Multiplier l'application des enseignements tirés des divers projets pilotes d'intégration :

- **Intégration régionale**. On demandera aux autres régions de mettre à profit l'exemple et les enseignements tirés des deux projets d'intégration régionale.

Prochaines étapes

- élargir l'intégration régionale
- diffuser le message de nos réalisations collectives
- publier nos succès
- établir des liens plus étroits entre les politiques, les activités scientifiques, la surveillance intégrée et la prise de décisions
- code d'éthique pour les partenariats

c. Recourir à divers moyens de communication interne pour **renforcer le message de nos réalisations collectives** :

- **Publier nos succès**. Grâce à divers partenariats, Environnement Canada et les autres ministères fédéraux ont accumulé de nombreux succès au cours des dernières années. On est en train de dresser la liste de ces succès. De même, il importe de mieux reconnaître les contributions de notre personnel dans une nouvelle publication interne intitulée « Environnement Canada en transition ». Nous continuerons d'exploiter notre « banque de réalisations ». Et, durant la deuxième année, il sera très important de diffuser le message du changement dans un bulletin d'information et une série de rapports consacrés à la transition. Mais il s'avérera encore plus essentiel de souligner la réussite du Ministère (c'est-à-dire le progrès qu'il a accompli pour homogénéiser son action).

d. Favoriser un **engagement en faveur du développement durable** au moyen de partenariats et de processus décisionnels consensuels :

- Établir des **liens plus étroits entre les politiques, les activités scientifiques, la surveillance intégrée et la prise de décisions propices au développement durable**. On a mis sur pied un atelier sur le rôle de la fonction d'élaboration des politiques et sur ses liens avec l'activité scientifique et la prestation de services. Cet atelier permettra de mieux cibler la prestation des services; par exemple, l'activité scientifique sera davantage influencée par les politiques et les priorités, et les politiques s'aligneront à leur tour sur les découvertes scientifiques. Il faudra clarifier et consolider le rôle dévolu à la collecte de données dans le domaine de l'élaboration des politiques.

- **Code d'éthique pour les partenariats**. Le projet de transition portant sur les partenariats et la consultation devrait déboucher sur la rédaction d'un code d'éthique, qui facilitera notre travail dans ce domaine.

Cependant, le processus de transition ne se terminera pas avec la satisfaction des besoins organisationnels du Ministère, avec la réalisation des travaux de transition et avec la diffusion de tous les changements. Le dernier défi à relever se situe au delà du processus officiel : il s'agira alors « d'institutionnaliser la transition ».

VI. « Institutionnaliser la transition » en devenant une organisation axée sur l'apprentissage continu et sur la réussite

Au moment d'amorcer son processus de transition, Environnement Canada avait comme points de repère les analyses effectuées par ses gestionnaires, les préoccupations exprimées par son personnel, les avis fournis par les cadres supérieurs d'autres ministères, une abondante documentation sur la gestion du changement et de nombreuses descriptions d'organisations performantes. Cependant, comme l'ont reconnu tous les auteurs d'ouvrages sur le changement organisationnel, toute organisation qui entreprend de telles réformes doit modifier ses modèles, passer au crible les ouvrages existants, éviter de prendre les conseils au pied de la lettre et choisir les mesures qui conviennent à sa mission, à son caractère et à sa situation particulière.

Au cours de l'année écoulée, le Ministère s'est familiarisé avec le processus de renouvellement et de changement dirigé. Et il a compris ce que l'expression « organisation performante » devait signifier pour Environnement Canada. Au cours de la deuxième année de la transition, il s'appuiera sur ces acquis pour tenter de répondre à ses six « besoins » : vision, connaissances, leadership et créativité, capacité opérationnelle, ressources humaines et effort collectif.

Bien entendu, Environnement Canada ne doit pas s'attendre à satisfaire pleinement tous ces besoins organisationnels au cours de la dernière année du processus officiel de transition. Celle-ci peut seulement imprimer un certain élan qui favorisera l'atteinte de ces objectifs dans les années à venir.

Mais, même lorsqu'il aura atteint tous les objectifs qu'il s'était fixés au début de la période de transition et sera devenu un ministère performant, il ne pourra se féliciter de sa réussite et se reposer sur ses lauriers. Il n'a jamais été dit que cette transition devait mener à la tranquillité.

Dans toute organisation performante, deux sortes de pressions doivent coexister pour engendrer une sorte de tension créative : les première tendent à la stabilité, les secondes, au changement. La planification, l'application régulière de la loi, les indicateurs de rendement, les buts et les objectifs sont autant d'éléments concourant à la stabilité. La vision, les nouveaux buts, les connaissances et l'analyse, la créativité, l'innovation, les nouveaux partenaires et les nouvelles exigences représentent par ailleurs les forces du changement. Ces deux groupes de forces doivent s'opposer constamment dans un processus permanent de réalisation et de remise en question.

Les documents de FP 2000 font état de deux concepts qui, pris ensemble, décrivent ce genre d'organisation créative et dynamique : le concept de l'organisation axée sur l'apprentissage continu et celui de l'organisation axée sur la réussite. Ces deux concepts seront particulièrement utiles pour donner une forme relativement durable à la transition en cours à Environnement Canada.

Une **ORGANISATION AXÉE SUR LA RÉUSSITE** encourage ses membres :

— à travailler à la réalisation d'objectifs axés sur le client;
— à apprendre de ses clients et à planifier en conséquence;
— à bien connaître son activité et sa clientèle;
— à considérer le rendement sous l'angle des résultats obtenus;
— à explorer les solutions de rechange;
— à rechercher l'excellence;
— à encourager et à soutenir leurs collègues et les membres du personnel.

Une **ORGANISATION AXÉE SUR L'APPRENTISSAGE CONTINU** a la capacité :

— de prévoir et d'absorber les changements internes et ceux qui surviennent dans son entourage;
— de se tourner vers l'avenir pour percevoir les changements d'orientation éventuels et les progrès susceptibles de toucher l'organisation;
— d'interpréter cette information afin de déterminer si la vision du monde que partage l'ensemble de l'organisation correspond à la réalité;
— de modifier sa mission, sa vision, son caractère et ses pratiques en fonction de la nouvelle vision collective de la réalité.

De façon générale, l'organisation axée sur la réussite met l'accent sur le processus de fixation et d'atteinte des objectifs ainsi que sur la planification et le rendement, tandis que l'organisation axée sur l'apprentissage continu remet constamment en question tous ses buts, mesures et pratiques.

Le but de la première est le rendement mesuré et la stabilité, tandis que la seconde vise l'apprentissage continu et le changement. Dans la réalité, toutefois, une organisation performante doit posséder les attributs de l'une et de l'autre; les deux tendances doivent coexister pour engendrer la tension créative nécessaire. Dans une organisation performante, le renouvellement organisationnel permanent se traduit par une suite ininterrompue de cycles de réalisations et d'apprentissage, de stabilité et de changement, de maturité et de croissance (voir diagramme 3) tous ces éléments se situant aux antipodes les uns des autres. Tout comme un pendule, l'organisation, emportée par son propre élan, doit se mouvoir entre les deux extrêmes. À certains moments, la nécessité de fixer des objectifs, de planifier, de satisfaire aux normes et de réussir prédominera. À d'autres moments, l'organisation sera davantage portée à remettre en question, à contester les idées admises, les normes, les méthodes éprouvées et les mesures établies, pour poursuivre de nouvelles visions et rechercher de nouveaux objectifs. Tous les secteurs d'une organisation sont touchés par les effets d'un tel changement d'orientation. Il y aura inévitablement des périodes où certains secteurs se trouveront en contradiction avec l'orientation prise par l'organisation : par exemple, ils remettront en question les objectifs que l'organisation s'efforcera d'atteindre, ou ils fixeront des objectifs à un moment où l'organisation traversera une période de remise en question. Bien que ces contradictions soient inévitables, et même utiles, la situation organisationnelle idéale serait celle dont tous les secteurs seraient en synchronisme parfait avec le mouvement cyclique du Ministère.

Comment une organisation acquiert-elle l'élan, la capacité et le courage de traverser ces cycles de façon réfléchie et cohérente ?

À l'instar du réacteur qui a besoin d'un catalyseur pour réaliser une fission nucléaire ininterrompue, une organisation fait appel au leadership pour se renouveler en permanence.

La gestion du changement :
du bas en haut

Diagramme 3

S'il veut pouvoir gérer les nombreuses attentes et exigences dont il fait l'objet, soutenir les Canadiens dans leurs efforts pour prendre des décisions judicieuses touchant l'environnement et contribuer à la réalisation de l'objectif national de développement durable, Environnement Canada doit acquérir à la fois les caractéristiques de l'organisation axée sur l'apprentissage continu et celles de l'organisation axée sur la réussite. Et il aura absolument besoin de leadership au niveau de la gestion pour y parvenir. Pour devenir un ministère performant, Environnement Canada a besoin de dirigeants capables de l'imaginer tel qu'il devrait être idéalement, de fixer des buts et des objectifs et de susciter le dévouement du personnel; de dirigeants qui renversent les obstacles à la collaboration lorsqu'il s'agit de réaliser les objectifs du Ministère et qui encouragent les mêmes comportements chez le personnel.

En un premier temps, le but de la transition entreprise par Environnement Canada consistait à relever les défis posés par le Plan vert et à répondre aux attentes du public. Mais le processus de transition doit aussi permettre au Ministère de se doter des attributs d'une organisation axée sur l'apprentissage continu et d'une organisation axée sur la réussite. En dernière analyse, c'est le leadership de la gestion qui déterminera le résultat final de la transition.